005 Economía Inclusiva

El papel del Estado en la economía

Análisis y perspectivas para el siglo XXI

Luis Buendía García (ed.)

FUHEM
educación+
ecosocial

CATARATA

005 Economía Inclusiva

El papel del Estado en la economía

Análisis y perspectivas para el siglo XXI

Luis Buendía García (ed.)

FUHEM
educación+
ecosocial

CATARATA

005 Economía Inclusiva

El papel del Estado en la economía

Análisis y perspectivas para el siglo XXI

Luis Buendía García (ed.)

FUHEM
educación+
ecosocial

CATARATA

Índice

INTRODUCCIÓN. Luis Buendía García

CAPÍTULO 1. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA ECONOMÍA CAPITALISTA: UNA INTRODUCCIÓN HISTÓRICA DESDE EL PENSAMIENTO ECONÓMCO. Luis Buendía García y Alberto Ruiz Villaverde

1. Introducción

2. El paradigma liberal primigenio

2.1. Adam Smith

2.2. David Ricardo y otros autores del liberalismo clásico

2.3. El marginalismo y la economía del bienestar

2.4. El socialismo de cátedra alemán y la economía pública alemana

2.5. La postura marxista

3. El paradigma intervencionista de la ‘edad de oro del capitalismo’

3.1. Protokeynesianismo y keynesianismo

3.2. Richard Musgrave

3.3. La escuela austriaca

3.4. Milton Friedman

3.5. Baran, Sweezy y O’Connor

4. La crisis de los años setenta y el fin del paradigma intervencionista

5. Balance y perspectivas para el siglo XXI: ¿hacia un nuevo paradigma?

CAPÍTULO 2. PRODUCCIÓN COLECTIVA: LA FORMA DE PRODUCIR DE LOS GOBIERNOS. UN ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA ECONOMÍA PÚBLICA. June Sekera

1. Prefacio

2. La evolución de las 'ciencias económicas'

2.1. La devaluación de la producción y la economía pública en el pensamiento económico

2.2. La escuela de la 'elección pública'

2.3. Economía biofísica: integración de las leyes básicas de la naturaleza en la teoría económica

2.4. Cómo se vinculan las políticas públicas a la economía de mercado: algunos ejemplos

3. Economías múltiples: una perspectiva sistémica

3.1. Definiciones de producción

3.2. Múltiples sistemas económicos

4. La economía pública

4.1. Creación del sistema

4.2. Objetivo sistémico

4.3. Controladores del sistema

4.4. Dinámica de sistemas

4.5. Eficiencia

4.6. Resultados de la producción pública

4.7. Medición de los resultados

5. Resumen comparado: economía de mercado y economía pública

6. Un ejemplo: la mitigación del cambio climático. Depender de los mercados para hacer lo que los mercados no pueden hacer

6.1. La economía sustituye a la ciencia en los modelos de mitigación del cambio climático

6.2. Un supuesto implícito de 'valor de cambio' donde no lo hay: una falsa analogía con la subvención de la energía solar

6.3. Se favorece la captura de carbono como método de mitigación a pesar de su historial de fracasos

7. Conclusión

CAPÍTULO 3. EL ESTADO DE BIENESTAR DEL SIGLO XXI: TRANSFORMACIONES Y RETOS. Rafale Muñoz de Bustillo Llorente

1. Introducción

2. Hechos estilizados del Estado de bienestar

3. Retos del Estado de bienestar ya entrados en el siglo XXI

3.1. Crecimiento económico, crisis medioambiental y calentamiento global

3.2. Cambio demográfico y Estado de bienestar

3.3. Revolución digital y cambio técnico

4. Opciones de respuesta del Estado de bienestar

CAPÍTULO 4. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA ANTE EL RETO DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA. Pablo García García

1. El concepto de transición energética justa

2. Desafíos de la transición energética justa

2.1. Reestructuración socioeconómica

2.2. Compensación de los efectos políticos regresivos

2.3. Adaptación al rebasamiento de los límites planetarios

3. La hipótesis de la sinergia eco-social

4. De la teoría a la realidad: situación de la sinergia eco-social

5. Hacia la transición sinérgica a través del bienestar sostenible

6. Los ejes de una intervención fructífera

CAPÍTULO 5. LAS CUENTAS NACIONALES DISTRIBUTIVAS: LA NUEVA FRONTERA EN EL ESTUDIO DE LA DESIGUALDAD. Miguel Artola Blanco

1. Introducción

2. Las cuentas nacionales distributivas: principios generales

3. Las cuentas nacionales distributivas: fuentes y métodos

4. La desigualdad antes de impuestos: composición de la renta y distribución (2000-2019)

5. La desigualdad después de impuestos y transferencias

CAPÍTULO 6. SITUACIÓN Y PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL ACTUAL CONTEXTO POLÍTICO EUROPEO.Nuria Alonso y David Trillo

1. Política fiscal desde la gran crisis

2. ¿Es real la debilidad de los ingresos públicos en España?

3. Carga impositiva, equidad distributiva y reforma fiscal

4. Nuevas perspectivas para generar margen fiscal a través de los impuestos

5. Conclusiones

CAPÍTULO 7. POLÍTICA MONETARIA: MENOS MEJOR QUE MÁS. Julián Sánchez González

1. Introducción

2. Un recorrido de interés por la política monetaria del BCE desde su origen a hoy

2.1. El corredor y el papel defensivo del BCE

2.2. El corredor simétrico

2.3. Etapas uno, dos y tres: el interés en el techo bajo

2.4. Etapas cuatro, cinco y seis: el interés del euro en cero y negativo

3. Un tipo de interés justo basta

4. El azote del monetarismo

5. El dinero endógeno

6. La Teoría Monetaria Moderna (TMM)

7. Conclusiones

CAPÍTULO 8. LÓGICAS REGULADORAS Y REGULACIÓN CONSCIENTE PÚBLICA (RCP). Ángel Martínez González-Tablas

1. Introducción

2. Aspectos generales

3. Economía

3.1. Actividad económica

3.2. La economía actual

4. La RCP en la economía actual

4.1. Caracterización del espacio actual de la RCP

4.2. El reto de optimizar el espacio de la RCP existente

5. Conclusiones

CAPÍTULO 9. LA ARTICULACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA. María A. Ribón

1. Reutopizar desde la economía heterodoxa

2. Movimientos por una democracia sustantiva: más democracia y otra economía

3. Alianzas movimentales por una economía inclusiva

4. Alianzas movimentales en el espacio público no institucional

5. Alianzas movimentales en el espacio público institucional

REFLEXIONES FINALES. Luis Buendía García

El Estado y la economía en la actualidad…

…Y más allá

BIBLIOGRAFÍA

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

NOTAS

FUHEM ECOSOCIAL

Espacio de reflexión, encuentro y debate que analiza las tendencias y los cambios profundos que configuran nuestro tiempo desde una perspectiva crítica y transdisciplinar.

https://www.fuhem.es/ECOSOCIAL/

Luis Buendía García (ed.)

El papel del Estado en la economía

Análisis y perspectivas para el siglo XXI

FUHEM

educación+
ecosocial

Colección Economía Inclusiva

Diseño de COLECCIÓN: PABLO NANCLARES

© Nuria Alonso, Miguel Artola, Luis Buendía García, Pablo García García, Ángel Martínez González-Tablas, Rafael Muñoz de Bustillo Llorente, María A. Ribón, Alberto Ruiz Villaverde, Julián Sánchez González, June Sekera y David Trillo, 2023

© María García Fernández, de la traducción del inglés del capítulo "PRODUCCIÓN COLECTIVA: LA FORMA DE PRODUCIR DE LOS GOBIERNOS. UN ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA ECONOMÍA PÚBLICA", 2023

© Fuhem ecosocial

AVDA. DE PORTUGAL, 79 POSTERIOR

28001 MADRID

TEL. 91 575 21 09

WWW.FUHEM.ES

© Los libros de la Catarata, 2023

Fuencarral, 70

28004 Madrid

Tel. 91 532 20 77

www.catarata.org

El papel del Estado en la economía.

Análisis y perspectivas para el siglo XXI

isbne: 978-84-1352-783-3

ISBN: 978-84-1352-751-2

DEPÓSITO LEGAL: M-18.080-2023

thema: KCA/KCP/KCSD/KCVG

impreso por artes gráficas coyve

este libro ha sido editado para ser distribuido. La intención de los editores es que sea utilizado lo más ampliamente posible, que sean adquiridos originales para permitir la edición de otros nuevos y que, de reproducir partes, se haga constar el título y la autoría.

INTRODUCCIÓN

Luis Buendía GARCÍA

La búsqueda de un enfoque económico que reuniera aproximaciones potencialmente convergentes, pero, a veces, de facto, con cierta distancia entre ellas, llevó a la creación de la colección Economía Inclusiva dentro de la que este libro se ubica. En el proyecto, tal como lo presentaron Álvarez Cantalapiedra y Martínez González-Tablas (2020), se anunciaba la publicación de materiales que sirvieran para construir una perspectiva integradora de diferentes enfoques procedentes de la económica heterodoxa y, en ese sentido, facilitaran un entendimiento de una realidad que es necesariamente compleja.

Como señalan ambos autores, son cuatro las fuentes tradicionales de provisión de recursos en una economía: la familia, el mercado, la comunidad y el Estado. En este sentido, con este libro pretendemos contribuir, desde nuestras posibilidades, a esos objetivos generales que hemos enunciado en el párrafo anterior, centrándonos en el estudio de esa cuarta fuente: el Estado. El contexto en el que nos encontramos resulta proclive para materializar esta propuesta. En efecto, desde la crisis económica de los años setenta, se impuso en la teoría y en las políticas económicas un paradigma que cuestiona el modelo intervencionista anterior, y sin embargo, por razones que trataremos de explicar, salvo algunas excepciones, las siguientes décadas no vieron una caída notable ni del gasto ni de los ingresos públicos, sino más bien una transformación en el cometido que se reservaba al Estado. La crisis de 2008 dio argumentos a los (numerosos) autores y autoras que situaron precisamente en los rasgos distintivos del capitalismo de las últimas décadas la causa de los problemas que derivaron en ella. No obstante, los primeros programas de estímulo y de rescate bancario enseguida dieron paso a nuevas políticas de recorte que situaban la responsabilidad de la

crisis en esos mismos Estados.

Desde entonces, y cuando parecía que el retorno al cuestionamiento del papel económico del Estado era inevitable, una pandemia mundial y el subsiguiente parón de la economía capitalista global han vuelto a poner de manifiesto la importancia de ese intervencionismo para reactivar la economía, más aún teniendo en cuenta que esas crisis, incluso las debidas a shocks externos, dejaban entrever problemas estructurales, como los derivados del impacto de la acción humana en la biosfera y la consiguiente degradación medioambiental o la vieja tendencia del sistema económico a crecer engendrando los mismos desequilibrios que culminan en dañinas crisis. Estos problemas, enraizados en el propio sistema económico, han llevado a muchos autores y autoras, para quienes la actuación pública puede ser una solución, a pensar en el Estado como mecanismo para su resolución o, al menos, para la atenuación de sus consecuencias más perniciosas. La cuestión es si estas mayores demandas de intervención pública van a consolidarse como ya hicieran tras la Segunda Guerra Mundial, dando lugar por lo menos a una interrelación entre Estado y mercado ahora diferente, o si, por el contrario, en realidad volveremos a asistir a una nueva vuelta a la primacía del mercado. Parecen, pues, regresar debates de hace varias décadas acerca del papel que el Estado puede y debe desempeñar en un sistema económico mundial que, a decir de Milanovic (2019), es ya exclusivamente capitalista.

¿Tiene capacidad el Estado para atemperar las crisis del sistema económico? ¿Serviría tal acción para algo más que para hacer al sistema, con todas sus contradicciones y problemas, más fuerte? ¿Hay resquicios para una acción colectiva que utilice al Estado para construir una sociedad mejor? Este libro no pretende responder a estas preguntas, sobre todo, por razones de espacio, pero sí contribuir a los debates que suscitarían sus respuestas. Queremos por ello aportar un conjunto de reflexiones acerca del papel que está desempeñando en la actualidad el Estado, incluyendo su caracterización, y de lo que asoma como porvenir con el fin de enriquecer los debates ligados a esas preguntas. Iremos para ello más allá de la cuestión estrictamente cuantitativa (que, eso sí, en un libro de estas características estará de todos modos presente) para

desentrañar, más bien, el aspecto cualitativo de las funciones de ese Estado, que en todo caso es un Estado, como hemos dicho, dentro de un sistema económico capitalista, no una institución flotante en un vacío histórico. Se trataría, por tanto, de funciones que irían desde la legitimación del propio sistema económico a la protección social y la redistribución, pero también la producción y la regulación, para lo cual será necesario también observar el modo en que se articulan los movimientos sociales (realmente existentes) con esa intervención pública, es decir, los mecanismos en que la sociedad organizada trata de traducir sus demandas en acciones efectivas por parte del Estado (entendido en sentido amplio, por lo que incluimos cualquiera de los niveles de las Administraciones públicas). Y sin olvidarnos de la función que se le achaca en la necesaria transición energética que habrá que recorrer en los próximos años.

Así pues, con el fin de facilitar la comprensión del papel actual del Estado, hemos dividido el libro en nueve capítulos, más esta introducción y unas reflexiones finales. En los dos primeros, se realiza un recorrido sintético por diferentes posiciones que, desde la teoría económica han convivido con respecto al papel que el Estado debe desempeñar en la economía. Así, en el capítulo 1, de la mano de Luis Buendía García y Alberto Ruiz Villaverde, se repasan diferentes corrientes utilizando como hilo conductor los cambios de paradigma dominante entre el liberal y el intervencionista desde el siglo XIX al XXI, terminando con una revisión de los elementos que apuntan (quizá) a un nuevo paradigma en estos últimos años. Por su parte, June Sekera en el capítulo 2 recoge el testigo del capítulo anterior para, a través del contraste de ideas, en particular entre la escuela alemana de economía pública y la public choice, contribuir a esta obra con un examen de los rasgos que adopta la intervención pública en el ámbito de la producción, en el sentido, sobre todo, de los servicios y actuaciones de no mercado que proporciona hoy en día, y reivindicar en última instancia una propuesta analítica para su estudio que, por su propia naturaleza, debe alejarse de los manuales y libros que predominan en el pensamiento económico dominante.

En el capítulo 3, Rafael Muñoz de Bustillo, tras explicar los cambios que se han producido en el seno de los Estados de bienestar de los

países industrializados en las últimas décadas, se ocupa de los principales retos que afrontan, incluyendo los problemas demográficos, los de la digitalización y el dilema existente entre el crecimiento económico (muy ligado al desarrollo de esos Estados de bienestar) y la crisis medioambiental, terminando con una recopilación de las posibles respuestas que se pueden dar a cada uno de ellos.

A continuación, en el capítulo 4, Pablo García García desarrolla uno de los dilemas planteados en el capítulo previo, a saber, la cuestión de las transiciones energéticas justas (es decir, transiciones energéticas que atenúen las consecuencias negativas de los cambios que es necesario acometer) y el papel que el Estado puede ejercer en su promoción. Tras explicar la genealogía del propio concepto de transiciones energéticas justas con el fin de comprender toda su naturaleza, muestra los desafíos a los que se enfrenta, incluyendo en particular la necesidad de compensar a los colectivos más perjudicados por el proceso, y repasa los argumentos que la literatura académica ha incorporado sobre el papel que los Estados de bienestar pueden desempeñar en este proceso, incorporándose a ese debate con un análisis propio que le sirve de base para vincular esas transiciones a herramientas como la renta básica universal o los servicios básicos universales, como propuestas que se están planteando dentro del sistema económico vigente para resolver o, al menos, atenuar esos efectos perniciosos.

En el capítulo 5, Miguel Artola Blanco aborda un enfoque que ha ido ganando peso en los últimos años cuando se estudia el papel de la intervención pública, a saber, su impacto en la desigualdad, y lo hace por medio de una aproximación metodológica, la de las cuentas nacionales distributivas, que se ha desarrollado de manera muy reciente y, a pesar de lo cual, cuenta con un importante apoyo académico. Para ello, y con el fin precisamente de resultar clarificador, se explican las fuentes y las metodologías que requieren este abordaje para pasar a continuación a exponer los resultados de la desigualdad antes y después de la intervención pública, poniendo de manifiesto su efecto final.

Nuria Alonso y David Trillo revisan en el capítulo 6 los cambios en las políticas fiscales que se han puesto en marcha, en particular,

desde la crisis de 2008, prestando atención a sus cambios y, dentro de Europa, el efecto que han tenido las directrices que manan de los órganos de poder de la Unión Europea. Se incide asimismo en cuestiones particulares del caso español, como las vinculadas al sistema impositivo, tema sobre el que se adopta igualmente una perspectiva más amplia y nos sitúa en el debate sobre el margen de maniobra existente que tienen los países a este respecto.

El capítulo 7 lo dedica Julián Sánchez a exponer las políticas monetarias que se han aplicado en la realidad, centrándose en el papel que el Banco Central Europeo ha desempeñado desde sus orígenes hasta la actualidad. Tras explicar pormenorizadamente su funcionamiento tradicional, se ocupa del programa de expansión cuantitativa puesto en marcha en los últimos años, incluyendo sus orígenes teóricos, así como los efectos que las tesis monetaristas han tenido en el diseño de las políticas monetarias que se han venido aplicando. El capítulo termina reivindicando la alternativa analítica contenida en la perspectiva del dinero endógeno y, por último, la Teoría Monetaria Moderna.

En el capítulo 8, Ángel Martínez González-Tablas se adentra en la cuestión de otra de las tareas asumidas desde la intervención pública: la regulación. Tras diseccionar los elementos que compondrían el análisis de la realidad que nos rodea, se ocupa de estudiar el efecto de la regulación pública en la economía actual y su contraste con la regulación privada de mercado, terminando con unas reflexiones acerca de cómo sería necesario abordar esa regulación pública con el fin de optimizarla.

Por último, el capítulo 9, escrito por María A. Ribón, se ocupa del gran elemento ausente en los análisis que le preceden: la articulación entre los movimientos sociales y el sector público, centrándose en el caso español. En efecto, si hasta el momento se han ido examinando diferentes aristas de la intervención del Estado en la economía, en este capítulo se trata la cuestión de la influencia que la sociedad organizada tiene en la forma que adopta dicha intervención, con el fin de terminar de dotar de mayor complejidad al objeto de estudio al que hemos dedicado el libro. En este sentido, se plantea un diálogo entre esos movimientos sociales y la economía heterodoxa para reclamar una economía inclusiva como mecanismo

de transformación social en el perímetro del actual sistema económico.

El libro se cierra con unas breves reflexiones en las que trataremos, por un lado, de sintetizar las ideas expuestas en cada uno de los capítulos previos y, por otro, apuntar algunas otras que han quedado fuera del libro y que nos llevarían a un programa de investigación sobre el Estado y la economía también más allá del capitalismo. Con él terminamos un recorrido que, confiamos, sirva para entender mejor el tipo de intervención que el Estado está poniendo en marcha en las economías del siglo XXI, tanto desde una perspectiva cuantitativa como, sobre todo cualitativa, aunque también desde el enfoque de la evolución de las ideas, y permita asimismo vislumbrar las líneas por las que puede discurrir su evolución en los próximos años.

No queremos concluir esta introducción sin explicitar nuestros agradecimientos a quienes han hecho posible este libro. En primer lugar, a Santiago Álvarez Cantalapiedra y a la FUHEM, en cuyo seno tuvieron lugar los debates del Grupo de Economía Inclusiva que supusieron el punto de partida y la idea inicial del libro, y dieron pie a un encargo que nos ha dado la oportunidad de juntar una serie de ideas (y de diferentes autores y autoras) que nos llevaban años rondando la cabeza. En segundo lugar, el esfuerzo y la paciencia con mis requerimientos que han desplegado esos autores y autoras de los diferentes capítulos no ha sido pequeño, lo que ha facilitado mucho nuestra labor de coordinación. Y por último, de suma importancia ha sido también la labor de Monica Di Donato, también de FUHEM, y de Carmen Pérez, de La Catarata, quienes han contribuido de manera decisiva en la forma final del libro, pero además, a pesar del caótico ritmo de trabajo que otras obligaciones nos han impuesto en los últimos tiempos, se han mostrado siempre comprensivas aportando además grandes dosis de optimismo.

Capítulo 1

La intervención pública en la economía capitalista: una introducción histórica

desde el pensamiento económico

Luis Buendía García y Alberto Ruiz VILLAVERDE

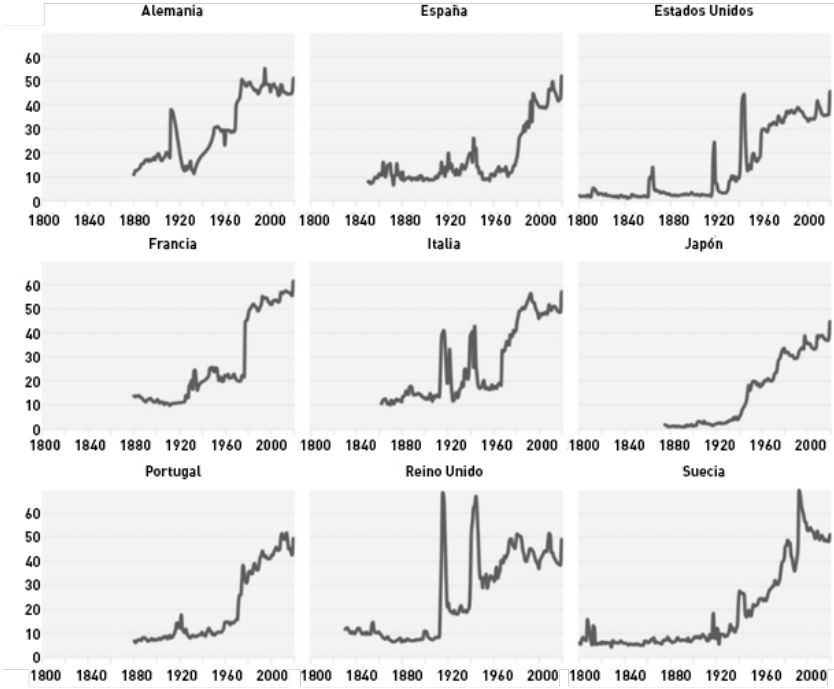
1. Introducción

A lo largo de la historia del pensamiento económico siempre ha habido autores que han disertado sobre el rol que debe asumir el Estado en la economía y sus funciones primordiales. Han sido los autores de las corrientes académicas dominantes los que han ido moldeando la visión actual del Estado y el marco teórico que actualmente se estudia en la asignatura de Economía del Sector Público[1]. En una obra en la que, como esta, se quiere analizar el papel que dicho sector público y, en última instancia, el Estado tiene en la economía, nos parece que un punto de partida necesario es ese pensamiento económico. Por eso, queremos abrir este libro ofreciendo un recorrido por él, lógicamente de forma sucinta y ceñido exclusivamente a la intervención pública en el sistema económico capitalista, de suerte que podamos ofrecer una panorámica general de la situación y, con ello —y en consonancia con el capítulo 2—, seamos capaces de entender el marco en el que se desarrollan las políticas públicas.

Para ello, un punto de partida interesante es el que resulta de observar la evolución general de la intervención pública a través de los datos y cómo esto se relaciona con los diferentes paradigmas de pensamiento económico. Por este motivo, queremos incluir en esta introducción algunos elementos que nos permitan aproximarnos a dicha evolución.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO ENTRE 1800 Y 2021 (PORCENTAJE DEL PIB)



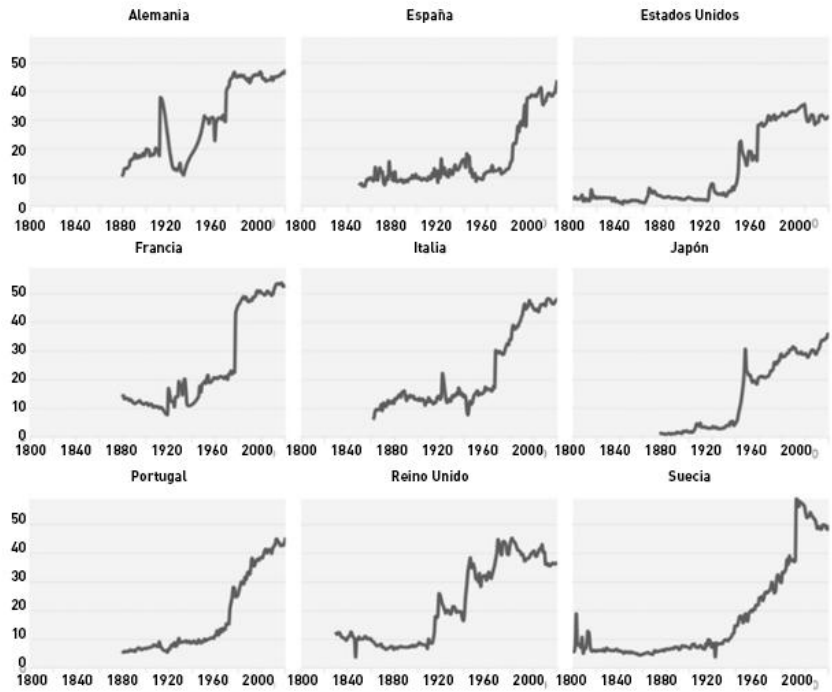
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Fondo Monetario Internacional,

Public Finances in Modern History.

En primer lugar, el gráfico 1 pone de manifiesto tres cuestiones relevantes: 1) durante el siglo XIX, el gasto público de los países más desarrollados permanece alrededor del 10% del PIB o, como en el caso de Estados Unidos, incluso por debajo; 2) durante los años veinte del siglo XX y, en especial, los años treinta, se observa una tendencia creciente de dicho gasto público, que se consolida en niveles de alrededor del 40% o incluso más; y 3) esta tendencia tiene un freno en los años ochenta y noventa, en los que se observa cierto estancamiento (aunque acompañado, bien es cierto, de rigidez a la baja).

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS ENTRE 1800 Y 2021 (PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Fondo Monetario Internacional,

Public Finances in Modern History.

Es relevante, asimismo, detenerse en cómo los ingresos no han seguido unas pautas tan claras en torno a estas tres etapas (gráfico 2), a pesar de lo cual sí es evidente un peso creciente de estos, en particular tras la Segunda Guerra Mundial, cuestión coherente a la luz de lo señalado acerca de los gastos.

El aumento en el gasto público en el primer tercio del siglo XX y en

los años posteriores está directamente relacionado con la asunción por parte del Estado de determinados mecanismos de protección social (Muñoz de Bustillo, 2019), pero nos parece aún más interesante destacar cómo esos cambios en la evolución del gasto están también relacionados con la evolución de los paradigmas económicos. Por este motivo, hemos ordenado este capítulo en función de dichos paradigmas, de modo que, en el apartado que sigue nos referimos al "paradigma liberal primigenio" (denominado así exclusivamente por ser el que tiene sus inicios en el siglo XVIII) para referirnos en el siguiente a la introducción del paradigma intervencionista y dedicar la sección posterior al retorno del paradigma liberal. En estos tres apartados y, con el fin de arrojar luz sobre los debates de ideas, incluiremos también las que surgieron en oposición a los paradigmas dominantes. Terminaremos con un apartado hablando del siglo XXI y de lo que nos puede deparar el futuro a este respecto.

2. El paradigma liberal primigenio

2.1. Adam Smith

Naturalmente, cuando se habla de los orígenes del pensamiento económico moderno, toda la literatura remite a Adam Smith. Es él quien ha pasado a la historia como el primer economista clásico y, en este sentido, como el primero de una corriente de pensamiento que defiende una concepción minimalista del Estado, de manera que nos encontramos en el siglo XVIII, pero también en el XIX y en la primera parte del siglo XX, con una visión de la intervención pública que podríamos caracterizar del siguiente modo: 1) se acepta la concepción mínima desde el lado del gasto, partiendo de la idea de que el Estado debe entrometerse lo menos posible en la economía, dejando al mercado funcionar libremente; 2) se hace un mayor hincapié en el lado de los ingresos: si con Adam Smith ya se pusieron las bases para el pensamiento que debía dar forma a cómo los Estados deben ingresar sus recursos (a partir del principio de la capacidad de pago, es decir, que sean quienes más tienen los que más participen en la financiación del gasto público, o el principio del beneficio, muy recurrente en particular para el gasto en infraestructuras o bienes públicos, al considerar que deben contribuir a su financiación, prioritariamente, quienes se benefician de él), los economistas que siguieron su estela desarrollaron más estas ideas para tratar de determinar el modo en el que se pudieran recaudar los recursos (mínimos) necesarios sin distorsionar la economía; y 3) surgen más tarde, ya con los economistas neoclásicos, los estudios sobre la incidencia fiscal.

Empezando con Smith y su obra cumbre, La riqueza de las naciones, publicada en 1776, el economista escocés reconocía ya la necesidad de un Estado que se encargara de prestar determinados servicios. Citando las propias palabras de Adam Smith en el capítulo XI del libro cuarto de la obra mencionada:

Según el sistema de la libertad natural, el soberano solo tiene tres

deberes que cumplir, tres deberes de sobresaliente importancia pero que están al alcance y comprensión de una inteligencia corriente. Primero, el deber de proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes. Segundo, el deber de proteger, en cuanto sea posible, a cada miembro de la sociedad frente a la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma, o el deber de establecer una exacta administración de la justicia. Y tercero, el deber de edificar y mantener ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas que jamás será del interés de ningún individuo o pequeño número de individuos el edificar y mantener, puesto que el beneficio nunca podría reponer el coste que representarían para una persona o un reducido número de personas, aunque frecuentemente lo reponen con creces para una gran sociedad (Smith, 1996 [1776]).

2.2. David Ricardo y otros autores del liberalismo clásico

David Ricardo fue uno de los economistas que se centró más en el lado de los ingresos. En su caso, partiendo de la consideración de las rentas de la tierra como pertenecientes al conjunto de la sociedad, propuso la recaudación de los recursos necesarios para un Estado que, insistimos, debía ser mínimo, mediante un impuesto sobre dichas rentas como forma de lograr un doble objetivo: devolver a la sociedad lo que le pertenece y minimizar la distorsión de la recaudación impositiva (Read, 2016: 19). Es asimismo famosa la postura de Ricardo en contra de las denominadas "leyes de pobres", es decir, las leyes que en la Inglaterra del siglo XVIII se aprobaron con el fin de atajar la situación de pobreza de partes importantes de la población. Para Ricardo, en coherencia con la línea que hemos mencionado, debía ser el mercado el que se ocupara, por medio del crecimiento económico, de atenuar esos niveles de pobreza, en lo que la intervención de cualquiera de los niveles del Estado no debería tener lugar (Pardo Beltrán, 2000).

En las derivaciones del liberalismo clásico, ya a mediados del siglo XIX, con autores como John Stuart Mill o Jeremy Bentham, surgiría la preocupación del reformismo social y las recomendaciones sobre la estructura impositiva más adecuada para contribuir a la igualdad, asomándose así enfoques que, sin ser hegemónicos (ya se ha visto el tamaño del Estado en esta época), tratarían de contribuir al debate proponiendo cierta intervención del sector público. Aquí es donde nos encontramos con Henry George, quien, con argumentos similares a los de Ricardo, justificaría unas décadas después de aquel la introducción de un impuesto sobre el suelo, pero yendo más allá, pues este impuesto debía gravar el 100% de las rentas de la tierra. Así, se podrían sustituir por este impuesto las demás figuras impositivas, consideradas más distorsionantes (Read, 2016: 45). De forma análoga, al observar la tendencia de la economía hacia la formación de monopolios, y preocupado por la erosión en

el bienestar que estos generaban, propuso que el Estado se ocupara de las infraestructuras cuya evolución pudiera dar lugar a la aparición de tales monopolios, como es el caso del telégrafo. En este caso, consideraba que estos monopolios públicos debían financiarse con las rentas que generara su prestación de servicios, en línea con el principio del beneficio (Read, 2016: 38-39). Se observan, así, argumentos que sirven para matizar posiciones previas, por más que siguiera siendo predominante la confianza en el mercado entre estos economistas, que solo proponían intervenciones que podríamos calificar de quirúrgicas con el fin de hacer que el mercado funcione precisamente mejor.

2.3. El marginalismo y la economía del bienestar

Bajo esta concepción reformista, el marginalismo continental de finales del siglo XIX estudió la naturaleza y características de los bienes y servicios públicos en cuya prestación falla el mercado lo que, por ende, justificaba la intervención del sector público en los asuntos económicos (si bien, insistimos, exclusivamente en estos ámbitos). Destaca aquí la labor de Arthur Pigou, quien creó el concepto de externalidades negativas y propuso un mecanismo para internalizarlas, como son los denominados "impuestos pigouvianos". Sin embargo, en ausencia de externalidades, Pigou consideraba que el mercado era el sistema de distribución que optimizaba el bienestar (Read, 2016: 86). Así pues, para todas estas corrientes, la intervención pública adopta un carácter extraordinario, solo para algunos economistas como John Stuart Mill se amplía el rango de actuaciones a otras actividades que podrían promover mejor el interés general.

Un autor en el que merece la pena detenerse por la polémica existente alrededor de su posición en estos aspectos es el sueco Knut Wicksell. Wicksell pasó a la historia de la economía pública por la popularización que hizo James Buchanan de sus contribuciones al debate acerca de cómo se debían tomar las decisiones de gasto público, vinculándolas asimismo a las decisiones de ingresos públicos (Sandelin, 1988). En este sentido, Wicksell proponía que, con cada propuesta de gasto público se incluyeran siempre varias propuestas acerca de cómo financiar el nuevo programa, votando en el parlamento de forma conjunta el programa de gasto y cada una de las propuestas de financiación[2]. El programa de gasto solo saldría adelante si se aprobaba de manera unánime junto con una de las propuestas de ingreso para financiarlo. Evidentemente, esto suponía un obstáculo al crecimiento del sector público, muy en línea con las propuestas posteriores de autores liberales como Robert Nozick. Sin embargo, si decimos que las propuestas de Wicksell se inscriben en

la polémica es porque, como se ha señalado con posterioridad, si tenemos en cuenta el conjunto de sus publicaciones (se trataba de un autor comprometido con el movimiento antialcoholismo de su país, pero también con el movimiento obrero que surgió de aquel y con el partido socialdemócrata), es posible observar que esta salvaguarda no iba tanto dirigida a limitar la expansión del sector público cuanto a proteger a la clase trabajadora de una excesiva carga tributaria en un contexto en que no se estaba beneficiando de esos programas de gasto (Johnson, 2010).

En línea con lo anterior, Wicksell proponía asimismo que la incidencia de los impuestos fuera mayor para las rentas y patrimonios más elevados, iniciativa que casaba con el principio de Stanley Jevons sobre la utilidad marginal decreciente de la renta, de manera que, más que en la renta perdida, había que fijarse en la utilidad perdida por dicha renta. Asimismo, como Henry George, Wicksell defendió también la intervención del sector público para hacerse cargo de los monopolios naturales o, al menos, para gravarles en forma de impuestos que compensaran a la sociedad por el exceso de rentas obtenidas, así como para ocuparse de la provisión de bienes públicos o la introducción de un impuesto confiscatorio sobre el componente rentista de los ingresos, y más en concreto, sobre los aumentos del patrimonio derivados de los incrementos en el valor del suelo (dejando sin gravar la inversión y los intereses de las mejoras de capital introducidas en la tierra). Para él, habría que gravar las rentas de monopolio, las ganancias de capital o las herencias que superaran ciertos límites, y con esos ingresos no solo financiar gastos actuales, sino también crear un fondo para inversiones futuras (Read, 2016: 166-167). Se trataban pues, de reformas que, al dar por supuesto un tamaño entonces reducido del Estado, aun suponiendo cierto intervencionismo, este era siempre moderado por la confianza depositada en el mercado.

2.4. El socialismo de cátedra alemán y la economía pública alemana

Sobre líneas igualmente reformistas alejadas del marxismo (del que hablaremos después), nos encontramos con el denominado "socialismo de cátedra" alemán, con Adolph Wagner a la cabeza. Ya en 1880 Wagner defendió un campo de estudio que se ocupara del tipo de gasto público que podía derivar en una mejora del producto económico y la eficiencia, y de los impuestos con que financiarlo. Es decir, nos encontramos con posturas que empiezan a concebir la intervención pública con fines que van más allá del reformismo social de los autores que hemos manejado hasta el momento. No parece que pueda ser casual que estas ideas surjan precisamente en el país en el que, de acuerdo con el gráfico 1, el tamaño del sector público era más grande.

Según Sekera (2018), a finales del siglo XIX y principios del XX, floreció la economía pública alemana. Siguiendo a Sturn (2010), se trataba más de una "disciplina" que de una escuela, pero, aunque "no tenía una base teórica común ni visiones políticas convergentes, compartían un mismo objetivo: comprender la razón de ser del Estado moderno en una economía de mercado y mejorar su eficacia". Tres de los teóricos más destacados de este grupo fueron Gustav Cohn, Gerard Colm y Richard Musgrave.

El economista alemán, Gustav Cohn, en su obra The Science of Finance de 1895, profundizó en el estudio de la economía pública, que veía como una respuesta a las "necesidades del pueblo y a las necesidades colectivas de cualquier comunidad" (Cohn 1985: 13). Examinando la cuestión de la "división del trabajo" entre el Estado y la iniciativa privada, cuestionó la denuncia de la época, "la llamada invasión del Estado en la vida privada de la sociedad". En contraste con la economía actual (y postulados como el teorema de la imposibilidad de Arrow o el "problema" de la acción colectiva de Olson), Cohn escribió sobre "la racionalidad superior del Estado en

comparación con la economía privada del individuo. En la vida del individuo, el motivo para el desarrollo de sus deseos surge directamente de los impulsos naturales […] Por otra parte, es inherente a la naturaleza del Estado que sus demandas, tomadas en su conjunto, pasen por un proceso de clarificación […] [L]a paz, el orden, la seguridad, la cultura, el socorro: estas son las necesidades superiores a las que atiende principalmente la economía pública" (Cohn 1985: 73).

Gerard Colm y Richard Musgrave (de quien hablaremos más detenidamente después) emigraron a Estados Unidos con el ascenso del nazismo. Representaban distintas corrientes de la disciplina: el enfoque de Colm era el más radical y sistémico; se basaba en la idea de que el sector público es un sistema económico con "su propia lógica económica —un tipo de sistema económico esencialmente no mercantil—. Sus puntos de partida no son las preferencias individuales, la escasez o las tecnologías pre-institucionales, sino el Estado y el mercado como sistemas [diferentes, pero] complementarios" (Sekera, 2018: 43). Aunque estos sistemas son interdependientes y coproducen bienes y servicios, el sistema de mercado y el sistema público (de no mercado) son intrínsecamente diferentes, con una finalidad, unos motores y una dinámica fundamentalmente diferentes. "La diferencia fundamental entre estas economías [de mercado y pública] debe explicarse antes de que pueda entenderse su interrelación en la economía moderna", nos dice Colm (1936: 4). En un sistema de mercado, el principal motor es el beneficio. En la esfera no mercantil, el principal motor es satisfacer las necesidades colectivas de un pueblo. Lamentablemente, el único sistema que se teoriza habitualmente en la época actual es el mercado. La implicación no es menor, ya que invalida toda la concepción que encierra la economía del sector público actual. Considerar la finalidad como un motor sistémico niega la afirmación de que "el fallo del mercado" es la razón de ser de la acción gubernamental. Desafortunadamente, la denominada "corriente de la economía pública alemana" quedó sepultada en la heterodoxia a pesar de sus interesantes aportaciones.

2.5. La postura marxista

Faltaría, para terminar este apartado, la aportación de quienes proponían incluso trascender el perímetro del sistema económico predominante en el siglo XIX. Evidentemente, las propuestas intervencionistas de los economistas vistos hasta el momento estaban pensadas para desarrollarse dentro del sistema capitalista, razón por la que, incluso aunque militaran en organizaciones de izquierda, hemos destacado que se trataba de posturas no marxistas. Las posiciones marxistas (o las anarquistas) escaparían de nuestro análisis al situarse en contra y, por tanto, fuera del capitalismo. Con todo, dentro de las propuestas de intervención económica, hay una aportación que nos parece relevante y es con ella con la que queremos terminar este apartado. Se trata de la que propusieron Karl Marx y Friedrich Engels en El manifiesto comunista y que, al tratarse de una reivindicación de transición, para poner en marcha de inmediato y antes de conseguir una sociedad comunista, entroncan directamente con las posiciones que hemos señalado con anterioridad, aunque las superen en finalidad. En efecto, en el propio manifiesto se incluye la siguiente recopilación:

1. Expropiación de la tierra y asignación de sus rentas a los gastos del Estado. 2. Impuestos fuertemente progresivos. 3. Abolición del derecho de herencia. 4. Confiscación de los bienes de todos los emigrados y sediciosos. 5. Centralización del crédito en manos del Estado a través de un banco nacional con capital del Estado y monopolio exclusivo. 6. Centralización de los medios de transporte en manos del Estado. 7. Aumento del número de fábricas nacionales y de los instrumentos de producción, extensión de la roturación y mejora de las propiedades agrarias, todo ello con arreglo a un plan común. 8. Trabajo obligatorio para todos, creación de ejércitos industriales, en particular para la agricultura. 9. Armonización de la explotación agrícola e industrial, intervención para eliminar gradualmente las diferencias entre ciudad y campo. 10. Educación

pública y gratuita para todos los niños. Abolición del trabajo infantil en las fábricas en su forma actual. Combinación de educación y producción material, etc. (Marx y Engels, 2018 [1848]: 48-49).

Se puede observar así que incluso durante el periodo en el que la postura hegemónica se situaba en la no intervención del sector público en la economía, a medida que se extendían las movilizaciones del movimiento obrero, desde diferentes sectores empezó a reclamarse un papel público más activo en la economía. Con todo, los datos que refleja el gráfico 1 ponen de manifiesto que estas tesis tuvieron poco impacto en las políticas públicas, que reflejan la falta de intervención hasta los años veinte o treinta, en función del país, del siglo XX.

3. El paradigma intervencionista de la ‘edad de oro del capitalismo’

3.1. Protokeynesianismo y keynesianismo

A la hora de plantear la hegemonía del paradigma intervencionista en economía, enseguida surge la cuestión del papel teórico desempeñado por John Maynard Keynes. A estas alturas es innegable la importancia del economista inglés, pero también nos parece relevante señalar que en aquellos mismos años en que Keynes estaba escribiendo su Teoría general del empleo, el interés y el dinero, otros economistas en lugares muy diversos estaban proponiendo tesis también intervencionistas a partir de intuiciones e ideas similares a las de aquel. Tal es el caso del polaco Michał Kalecky. Tres años antes de que Keynes publicara su obra cumbre, Kalecky había hecho lo propio (aunque en polaco) con su Ensayo sobre la teoría del ciclo económico donde, aunque con algunas diferencias, desarrollaba cuestiones como la importancia de la inversión y el papel que podía ocupar el sector público en ella. No fue el único caso del denominado "protokeynesianismo" (Teixeira, 1997): en Suecia, a comienzos de los años treinta, la Escuela de Estocolmo proponía la intervención pública, también por medio de obras públicas, para estimular una economía que, en esos momentos, padecía unas tasas de desempleo de dos dígitos y que iban en aumento.

El hecho de que economistas de localizaciones tan diferentes (Polonia, Reino Unido y Suecia, más otras que dejamos fuera de esta enumeración) alcanzaran conclusiones parecidas en cuanto a la necesidad de la intervención pública para estimular una economía en contracción (como era la de los años treinta del siglo XX) pone en evidencia la importancia del lado factual a la hora de dar forma a las ideas, dicho de otro modo: ante una situación económica que ponía en entredicho a las tesis antiintervencionistas hegemónicas hasta entonces, nace la necesidad de modificar el paradigma dominante, y así nos encontramos con el auge de lo que globalmente se llamó keynesianismo (por más que, insistimos, debamos reconocer contribuciones de otros autores).

En su Teoría general, Keynes explicitaba lo que para él eran los dos problemas más importantes de su tiempo, a saber, la incapacidad de la economía para alcanzar el pleno empleo y una distribución, tanto de la renta como de la riqueza, excesivamente desigual (Keynes, 1992 [1936]: 328). En su obra, nos podemos encontrar justificaciones claras de las políticas fiscales redistributivas, no tanto por el principio de la utilidad marginal decreciente de la renta (como en enfoques previos ya mencionados en el apartado anterior), sino por su impacto macroeconómico, dada la mayor propensión marginal a consumir de las rentas más bajas (93, 128). El autor explicita asimismo la necesidad de utilizar las herramientas públicas para presionar los tipos de interés a la baja, de nuevo, para estimular la inversión (310), y propone que el Estado incentive tanto el consumo como la inversión, hasta alcanzar en este último caso una denominada "tasa de inversión controlada socialmente" (289), que sirva para asegurar el pleno empleo, pues la política monetaria es incapaz por sí sola de conseguir este objetivo. Aunque hace mucho hincapié en distanciarse de propuestas que sustituyan el sistema económico por completo (recordemos que está escribiendo su libro en la década de los treinta, por lo que la alternativa soviética al capitalismo era un hecho desde hacía prácticamente una década y media), como cuando insiste en que no está sugiriendo la nacionalización de los medios de producción (332), sí reitera su propuesta de una "socialización bastante completa" de las inversiones como mecanismo de control que, aunque luego conviva con "el libre juego de las fuerzas económicas", asegure el pleno empleo (334). Se trata, en última instancia, y así lo reconoce literalmente, de proponer "el ensanchamiento de las funciones del gobierno" (334), lo que termina por dar la puntilla al paradigma previo y dar luz a una nueva función para el Estado en la economía: la estabilización económica. Así pues, en el contexto de la Gran Depresión, la economía keynesiana aportó la preocupación por la estabilidad del crecimiento económico.

Las consecuencias de estas tesis para conformar el nuevo paradigma de la intervención pública son evidentes. Aportaciones ligadas a este keynesianismo, como la de Abba Lerner a finales de los años cuarenta, proponían directamente ignorar el mandado de equilibrio presupuestario que era dominante hasta entonces o el de limitación

del crecimiento de la deuda pública, y centrarse en exclusiva en el impacto que la actividad pública tenía sobre la producción y el nivel de empleo (García Arias: 123-124; Musgrave, 1990). Lerner es un economista particularmente relevante en este contexto porque, sin salirse de una economía netamente capitalista, también propuso la colectivización de algunos sectores como mecanismo para resolver problemas económicos concretos de manera más eficaz que otras formas más débiles de intervención pública y aunque dichos sectores convivieran con otros que siguieran funcionando bajo coordenadas de libre mercado (Coco y Fedeli, 2014: 77). De hecho, en coherencia con estos planteamientos, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, se produjeron nacionalizaciones en muchos países que, por lo demás, siguieron siendo capitalistas, pero que actuaban en congruencia con planteamientos como los señalados en el apartado anterior, junto con otros como los de Hilferding o Schumpeter, para quienes la tendencia al monopolio supondría una reducción del emprendimiento y, por lo tanto, una rémora en el desarrollo de innovaciones (Florio, 2014: 99; véase también Gill, 2002). Es este el paraguas teórico que cubre el incremento tanto del gasto como de los ingresos públicos durante la segunda posguerra mundial, y que es observable en los gráficos 1 y 2.

3.2. Richard Musgrave

Si hay un autor que representa bien la ortodoxia del nuevo paradigma del papel del sector público en las economías capitalistas, ese es Richard Musgrave. En 1959 publicó originalmente su Teoría de la hacienda pública, donde sintetiza las tres funciones del sector público. Las dos primeras, la de la asignación de recursos y la de agente redistribuidor de la renta, estaban ya ligadas (aunque en términos cuantitativos en una cantidad pequeña) a problemas que se habían ido detectando desde el siglo XIX, como los relacionados con determinados bienes públicos o los derivados de la utilidad marginal decreciente de la renta. La tercera función, que es la de la estabilización, no podía haberse desarrollado hasta que Keynes (y otros economistas) la sistematizara de la forma que lo hizo en su Teoría general, pues si bien es de sobra sabido que había precedentes acerca de la importancia de la demanda para la economía (como en Malthus o, en cierta medida, en las tesis subconsumistas del marxismo; Musgrave, 1990), es Keynes quien profundiza en ella.

Tal y como describe Sekera (2018), Musgrave se esforzó por lograr una síntesis con la teoría del mercado. Su enfoque entrelazaba las tendencias tradicionales y las emergentes en economía; entrelazaba la teoría de la utilidad marginal, la teoría de los fallos del mercado y las raíces más tradicionalistas de la economía pública alemana. En opinión de Sturn (2010), existía una brecha conceptual demasiado grande entre la economía pública anglosajona y la versión de Gerhard Colm. El punto de vista de Colm salió perdiendo en la competición de sistemas entre las economías de mercado y las economías dirigidas. Así, el enfoque de Colm encontró poco apoyo en la profesión en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial. De ahí que fuera el enfoque de Musgrave, y no el de Colm, el que más tarde fuera absorbido por el paradigma económico dominante.

Tras trasladarse a Estados Unidos en 1933, Musgrave se dedicó a las finanzas públicas y al concepto de bienes públicos, construyendo y

elaborando su síntesis conceptual. Pero, aunque él y Colm diferían en sus planteamientos, ambos reconocieron la existencia de una "economía pública". Maxime Desmarais-Tremblay, un estudioso de la obra de Musgrave, explica que Musgrave "considera una economía nacional como un sistema que comprende dos esferas legítimas —la economía de mercado y la economía pública— en una interrelación, ambas extraídas del mismo conjunto de recursos" (Desmarais-Tremblay, 2017: 62). Musgrave no consideraba el mercado como la base de toda la vida económica y tampoco lo era para el estudio de las finanzas públicas. Musgrave, según Desmarais-Tremblay, entendía la economía pública como un sistema económico socialmente diseñado para atender necesidades colectivas, donde "los deseos colectivos reales y los deseos individuales socialmente interpretados que satisfacen los bienes proporcionados públicamente dependen de factores históricos, políticos y sociales" (Desmarais-Tremblay, 2017 : 63).

Según Desmarais-Tremblay (2017), con la reformulación de Paul Samuelson de los "bienes públicos musgravianos" (aquellos que cumplen las condiciones de no rivalidad y no exclusión) como expresión matemática de un caso cada vez más limitado de los fallos del mercado, la "economía pública" como concepción no mercantil desapareció. Con ello, no solo las ideas, sino también los nombres de los estudiosos alemanes de la economía pública fueron relegados a remansos disciplinarios y se perdieron en la corriente principal de la literatura económica. De hecho, el pensamiento económico de la segunda mitad del siglo XX experimentó una notable transformación en lo que respecta al papel del Estado en la economía, desapareciendo toda aspiración de entender la economía pública como una esfera diferente del mercado.

Al mismo tiempo, y aunque el paradigma económico dominante virara hacia el keynesianismo, dando lugar a la primacía de políticas económicas basadas en él, nos encontramos, igual que en el paradigma anterior con influyentes ideas que cuestionaban la ortodoxia del momento, conformada por tanto alrededor del papel activo de la intervención pública en la economía. Hemos organizado las posiciones que cuestionaban este pensamiento en dos grandes grupos: uno que procedía de la derecha ideológica y otro que aglutinaba a posiciones de izquierda. Como representantes del

primero tenemos a Friedrich von Hayek y a Milton Friedman, mientras que, para el segundo, hemos optado por Paul Baran, Paul Sweezy y James O'Connor (sabiendo, en todo caso, que se podrían incluir otros).

3.3. La escuela austriaca

Hayek perteneció a la escuela austríaca de economía (que heredó las tesis de, por ejemplo, Carl Menger) y seguramente sea quien mejor ha teorizado sobre el denominado "orden espontáneo". De acuerdo con Chang (2015: 243-244), la escuela austriaca arguye que el mundo es sumamente complejo e incierto. Como señalaran sus miembros en el "debate sobre el cálculo económico", es imposible para cualquiera, incluso para la autoridad de planificación central de un país socialista, obtener toda la información necesaria para dirigir una economía compleja. Los planes de los incontables actores económicos —siempre diversos y cambiantes en el contexto de un mundo impredecible y complejo— solo pueden reconciliarse a través del orden espontáneo del mercado competitivo.

Así pues, la escuela austriaca defiende que el libre mercado es el mejor sistema económico, no porque los individuos son perfectamente racionales, como considera el paradigma neoclásico de la economía, sino precisamente porque no somos racionales y porque existen infinidad de cosas intrínsecamente "incognoscibles" en el mundo. De ahí que Hayek criticara la "fatal arrogancia" de los economistas que sostienen que la planificación (incluyendo la de las políticas económicas estabilizadoras) es posible (Hayek, 1990). Esta defensa del libre mercado es, pues, mucho más realista que la neoclásica, basada en el supuesto de unos niveles absurdos de racionalidad humana y en la creencia en la "cognoscibilidad" del mundo.

La posición de los economistas austríacos difiere a su vez de las de otros críticos con la intervención pública (como los monetaristas) por el papel de la política monetaria. Para los primeros, los bancos centrales no deberían siquiera existir por tratarse de entidades dedicadas a intervenir el sistema financiero y monetario. Por ejemplo, la presión de los tipos de interés a la baja emitirá señales equivocadas que darán lugar a un exceso de inversión aumentando

los precios y formándose burbujas (Salin, 2014: 27). Esto tendría que ver, de nuevo, con la supuesta incapacidad de los economistas para hacer predicciones (y con ello, políticas coherentes con dichas predicciones).

3.4. Milton Friedman

Para Friedman, por su parte, el mercado garantiza la libertad al suprimir discriminaciones por razón de raza, lengua, religión o ideas políticas, entre otros aspectos. Además, es una garantía de libertad política, ya que permite a cada individuo mantener sus ideas sin necesidad de llegar a un consenso previo a la negociación de precios y producción. Por tanto, el mercado reduce las tensiones en la estructura social (Argandoña, 1990). En cuanto al papel del Estado, Friedman no considera que deba ser nulo, pero sí reducido, aunque no tanto como en el caso de los austríacos. Siguiendo a Adam Smith, Friedman estima que las tareas del Estado son la protección de los ciudadanos contra la coerción interna o externa, la fijación de las reglas que gobiernan la sociedad, su interpretación, modificación y ejecución, y la promoción de bienes públicos que el mercado no puede proveer. A estas tareas se añade la protección de quienes no pueden valerse por sí mismos, que quedan fuera de los mecanismos del mercado.

Friedman vincula la existencia de monopolios con la intervención del Estado, siquiera de forma indirecta, como, por ejemplo, el impuesto de sociedades, nos dice, puede llevar a las empresas a reinvertir sus ganancias y adquirir mayor tamaño y poder. De forma análoga, los sindicatos se conciben como un monopolio de la fuerza de trabajo, que cuenta con protección estatal, y deriva en mayores salarios para los trabajadores sindicados, pero también más desempleo y/o menores salarios en los sectores no sindicados. Además, los salarios mínimos se analizan desde esta misma óptica derivando, según él, en desempleo entre los jóvenes y los menos cualificados.

Para Friedman, la desigualdad de resultados, derivada del funcionamiento de la economía de mercado, es aceptable siempre y cuando exista igualdad de oportunidades y movilidad vertical, pues servirá para estimular la competencia y la productividad. Aun así, concibe la intervención pública en materias como la educación

(mediante cheques que permitan a la población elegir a qué colegios irán sus hijos) o incluso para garantizar un nivel mínimo de renta a las franjas más pobres de población, para lo que propone facilitar renta, por ejemplo, mediante impuestos negativos, con el fin, una vez más, de distorsionar lo menos posible el funcionamiento del mercado. Las tesis de Friedman, como las de Hayek, tuvieron que esperar aún alguna década para ser tenidas en cuenta en medio de la hegemonía keynesiana.

3.5. Baran, Sweezy y O'Connor

En cuanto a las críticas que, desde la izquierda, se hicieron a la forma que adoptaba el intervencionismo en las décadas de posguerra, queremos empezar citando la de Paul Baran y Paul Sweezy, para quienes el crecimiento del gasto público era un mecanismo necesario para estabilizar el sistema en un contexto en el que la tendencia a la formación de monopolios habría derivado en una crisis de sobreproducción de no haber sido por las políticas keynesianas de incremento del gasto "improductivo" (Coco y Fedeli, 2014: 82). Esta tesis entronca con la de James O'Connor, publicada con posterioridad a la de Baran y Sweezy. Para O'Connor, el Estado habría aumentado su papel en la economía para poder cumplir con sus dos funciones básicas: la de acumulación y la de legitimación. La primera mediante la inversión social, que es la que se destina a las infraestructuras materiales e inmateriales de la sociedad con el propósito de crear las mejores condiciones para la acumulación del capital, y la otra mediante el consumo social, que sirve para reducir el coste de reproducción de la mano de obra, con el propósito de mantener y recrear un consenso social básico.

En todo caso, ambos tipos de gasto público tendrían como misión última la eliminación del exceso de producción tanto de mano de obra como de capital (lo que relaciona su tesis con la de Baran y Sweezy): a medida que el sector monopolista de la economía va ampliándose, sus mejoras de productividad se traducen en menores necesidades de mano de obra, lo que genera desempleo e insuficiencias de demanda, por lo que el Estado interviene para atenuar las consecuencias de ambos, es decir, el sector público es fundamental para la expansión del propio sector privado en régimen monopolista (Coco y Fedeli, 2014: 83-84; Rodríguez Cabrero, 1979). La cuestión es que esto exigirá un aumento del tamaño del sector público (tal cual pasó en las décadas de la segunda posguerra mundial) y cuando el crecimiento de este supere al crecimiento de la productividad, surgirán presiones para recortar gasto como consecuencia de lo que denominó la "crisis fiscal del

Estado": el aumento continuado de los gastos del Estado para garantizar el proceso de acumulación, lo que incluye la socialización continua de los elevados costes del capital, el crecimiento de los gastos sociales demandados por los distintos sectores de ciudadanos y el aumento de los costes de funcionamiento del propio Estado. Todo ello, sin una correspondencia con los ingresos, habría dado lugar en los años setenta del pasado siglo a una situación de déficit público demasiado elevado.

Desde estas perspectivas, las políticas que con Keynes se introducen, en teoría, para beneficio del conjunto de una sociedad enfrentada a los problemas económicos de los años treinta, no serían más que meras políticas instrumentales al proceso de acumulación de capital, lo que derivaría en la necesidad de plantearse la posibilidad de tomar medidas más radicales, que superaran el angosto esquema capitalista (Coco y Fedeli, 2014: 86). Pero además, y con respecto a lo que nos ocupa en este capítulo, la situación es prácticamente de encrucijada en el sentido de que la intervención del Estado en el ámbito de la producción es necesaria por el propio sistema económico, pero un posible desmantelamiento del Estado de bienestar puede resultar contraproducente al encontrarse con una oposición frontal de la población. En concreto, el análisis de O'Connor previendo revueltas fiscales de las clases medias combinadas con resistencias a las reducciones del gasto sitúa en el centro del debate la cuestión de la sostenibilidad presupuestaria y del tamaño del sector público (Rodríguez Cabrero, 1979), exactamente como también lo hacían, desde perspectiva opuesta, los enfoques de Friedman y de James Buchanan (de quien se trata en el capítulo 2).

4. La crisis de los años setenta

y el fin del paradigma intervencionista

A las presiones que acabamos de señalar se unieron las que, desde el ámbito de los hechos económicos, llegaban afectando a las economías más desarrolladas: la década de los setenta pasó a la historia económica como la década de la estanflación, es decir, unos años de estancamiento económico con presiones inflacionistas. De las conclusiones de Friedman se deducía que el intervencionismo no solucionaría los problemas económicos y, además, generaría inflación, por lo que las tendencias estanflacionistas supusieron el fin de las tesis keynesianas y su sustitución, en el ámbito del pensamiento económico, por las tesis de la Escuela de Chicago, y más concretamente por el monetarismo de inspiración friedmaniana, para quienes las políticas monetarias deberían priorizarse sobre las fiscales, que eran inútiles.

El objetivo de la política económica pasaba a ser el de cómo crecer sin una inflación dañina y sin la existencia de niveles lacerantes de paro. En todo caso, el contexto mencionado tuvo como consecuencia una responsabilización del sector público a la hora de encontrar un culpable de los males económicos del momento, lo que resultó funcional para las políticas aplicadas por gobiernos de todo el mundo, que abrazaron el monetarismo al tiempo que denostaban las políticas fiscales y, en general, el intervencionismo. Ahí quedan los ejemplos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, en el Reino Unido y Estados Unidos respectivamente, pero también los de dictaduras como la del general Augusto Pinochet con fuertes recortes de gasto público y privatizaciones[3]. Además, el final de la Unión Soviética dio alas a estos planteamientos, interpretándolo (en una tesis histórica que ignora cualquier tipo de relaciones de poder en el ámbito de las ideas) como la confirmación de las posiciones contrarias al intervencionismo público en la economía.

El paradigma dominante a partir de los años ochenta del siglo XX incorpora estos elementos, pero se ve incapaz de llevar a cabo, en la práctica (salvo en contextos de dictadura) grandes recortes de gasto público, en buena medida por la oposición que había previsto O'Connor. Esto queda de manifiesto en el gráfico 1 acerca de la evolución del gasto, que resultó ser rígido a la baja: quitando algunas excepciones donde, en particular a partir de los años noventa, nos encontramos con importantes recortes (como en los países nórdicos), en el resto, los niveles de gasto antes de la crisis de 2008 estaban, en general, en niveles similares a los de comienzos de los ochenta. Eso no significa que el nuevo paradigma no ejerciera su efecto: el sector público asumió funciones diferentes de las que venía asumiendo hasta entonces, que caracterizaremos a continuación.

En primer lugar, si bien los niveles de gasto social no retrocedieron en líneas generales, hay que tener en cuenta que las nuevas prestaciones introducidas a finales del periodo expansivo de los Estados de bienestar y tendencias demográficas como el envejecimiento poblacional sí que hicieron aumentar el número de personas destinatarias o beneficiarias de tales políticas, que, por tanto, debían repartirse niveles de gasto social similares a cuando su número era menor.

En segundo lugar, tal y como se desarrolla en el capítulo 2, se introducen cambios importantes en el ámbito de la Administración pública, que llevan por objetivo tratar de emular en el ámbito público (considerado desde los setenta una carga ineficiente) los comportamientos del privado, por ejemplo, introduciendo mecanismos de competencia entre entidades (creando los denominados "cuasimercados", como se hizo en el Reino Unido de Thatcher) o entre estas y el sector privado.

De igual modo, en tercer lugar, en línea con la tesis que defendía que el sector privado es más eficiente que el público y que, por tanto, había que dejarlo lo más libre posible, se aplicaron en todo el mundo intensas políticas desregulatorias, que fueron particularmente agudas en determinados ámbitos, como el financiero. El que fue presidente de la Reserva Federal estadounidense, Alan Greenspan, afirmó con rotundidad: "los

mercados sin limitaciones crean un grado de riqueza que desarrolla una existencia más civilizada" (citado en Moosa, 2020: 124). Esto, unido a ideas como la "hipótesis de los mercados eficientes" de Eugene Fama (que defendía que el precio de las acciones refleja toda la información disponible) o la defensa de las expectativas racionales por otros economistas de la escuela de Chicago, como Robert Lucas y sus modelos del "ciclo económico real", llevaron a la conclusión de que la política económica, es decir, la intervención pública era inútil y era mejor dejar al mercado funcionar libremente, lo que condujo a eliminar la regulación en numerosos ámbitos económicos.

Por último, con el fin de atenuar la competencia que el sector público pueda ejercer con el privado en el ámbito productivo, se acometieron intensas privatizaciones de empresas públicas que habían sido creadas en el periodo anterior, es decir, las empresas que, siguiendo a Gill (2002), se encuadrarían dentro de las actividades productivas. No solo eso, en un intento desesperado de hallar nuevos nichos donde invertir el capital excedente, se extendió una ideología neoliberal que se materializó en una vasta oleada de privatizaciones de servicios públicos amparada en el dogma de que las empresas públicas son, por definición, ineficientes y abúlicas, y que la única forma de mejorar su rendimiento es transferirlas al sector privado (Harvey, 2012: 31). Es entonces cuando el capital privado se introduce en la producción y gestión de servicios públicos, industrias configuradas, en su mayoría, en torno a monopolios naturales donde paradójicamente existe una fuerte restricción a la competencia. Se entiende así que el sector público no redujera tanto su tamaño como porcentaje del PIB, como se ve en los gráficos 1 y 2, pero con ese mismo gasto público, se financiaban ahora también a las empresas que prestaban esos servicios.

5. Balance y perspectivas para el siglo XXI: ¿hacia un nuevo paradigma?

La primera década del siglo XXI terminó con una grave crisis económica, la que se precipitó en 2008. Al principio de la crisis, proliferaron entre amplios sectores de distinto espectro ideológico ideas que situaban en algunas de las políticas desregulatorias previas la causa de la crisis (por cuanto esta se inició en el ámbito financiero y se propagó desde ahí al conjunto de la economía). Aquí nos encontramos con la grandilocuencia de frases como la del entonces presidente de Francia, el derechista Nicolas Sarkozy pidiendo "refundar sobre bases éticas el capitalismo". Fueron varios los países europeos, entre ellos, España, que reaccionaron ante la crisis con la introducción de políticas (moderadamente) keynesianas (Bellod, 2015) al juzgar que precisamente las tendencias antiintervencionistas estaban detrás de la crisis.

Sin embargo, enseguida el objetivo impuesto fue el contrario, el de la preocupación por el desequilibrio de las cuentas públicas y la introducción de políticas que trataran de ponerle remedio. Desde el campo de las ideas, un nuevo concepto, acuñado por Alesina (2010), el de la "consolidación fiscal expansiva" (o, como se ha popularizado, "austeridad expansiva"), supuso el estímulo necesario para que, desde diferentes instancias, se aceptaran los recortes de gasto público, responsabilizando además a unas finanzas públicas que, en la mayoría de países habían registrado años de reducciones de déficits y de deuda pública, de unos desequilibrios que, ahora sí, estaban aumentando rápidamente el endeudamiento de los países, y considerando además dicho endeudamiento un problema prioritario.

El resultado para las políticas públicas fue la vuelta al consenso precrisis que incluía la aceptación del papel del Estado como proveedor de servicios esenciales como la defensa, el orden, o el cuidado del medio ambiente, para los que no existe demanda

individual explícita y el mercado no los puede prestar. Pero también otros como la educación, la sanidad, la justicia, las pensiones o la vivienda social, que, por ser causa de externalidades, el mercado presta en forma insuficiente o excesiva a la luz de los efectos externos positivos y negativos que producen y de su contraste con las valoraciones sociales (Valle-Sánchez, 2013). Se aprecia así que determinadas funciones del sector público se resistieron siempre a ser modificadas, y en particular las incluidas dentro del Estado de bienestar, que mostraba una importante capacidad de resiliencia (véase también el capítulo 3 de este libro), aunque las políticas que pretendían imponer una senda de estabilización fiscal mermaron los recursos con los que esos Estados de bienestar tenían que hacer frente a tales funciones. Con todo, hay un ámbito en el que se impuso el consenso del no intervencionismo, a saber, el de las políticas de estabilización, prosiguiendo, como se había hecho desde los años setenta, con la priorización del objetivo de reducir la inflación por encima del de recortar el desempleo. Es decir, las políticas anticíclicas siguieron siendo vistas con recelo en el periodo posterior a la crisis de 2008.

En cualquier caso, el panorama que se abre por delante puede estar apuntando, tras la pandemia de COVID-19 en 2020, hacia un paradigma diferente del que se ha venido aplicando desde los años ochenta. Como señala Heimberger (2023), la política fiscal durante los años 2020 y 2021 en los países avanzados (y en particular en la eurozona) adoptó una forma mucho más anticíclica que en crisis anteriores (que en su estudio incluye la de 2008 y la del euro en 2011-12, es decir, justo el periodo que acabamos de mencionar). Evidentemente, el precio a pagar ha sido un incremento muy elevado de la deuda, lo que servirá de justificación para el retorno a un discurso que priorice el equilibrio de las cuentas públicas por encima de cualquier otro objetivo de política económica. Sin embargo, el World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional (2023: 74) apunta que las políticas de consolidación fiscal no conducen a una reducción del peso de la deuda sobre el PIB, precisamente por su impacto negativo en el crecimiento, que junto con la inflación resulta clave para esa reducción (véase también Febrero y Uxó, 2023). Parecen, pues, existir señales que apuntan a un cambio de paradigma en el sentido de promover un papel más activo del Estado en materia de estabilización económica

de lo que se venía defendiendo, en general, desde hace más de 40 años. A estas tendencias habría que añadir algunos tímidos amagos de retornar a políticas industriales, en el sentido de relocalizar (volver a traer dentro de las fronteras del país) ciertos sectores económicos estratégicos (principalmente energéticos, pero también industriales, tanto en países europeos como en Estados Unidos), una vez vistos los riesgos que conlleva la desarticulación productiva derivada de la ausencia de políticas industriales de las últimas cuatro décadas (por la fe en el mercado para tal tarea). Evidentemente, queda por ver si estos cambios son efímeros (como ocurrió en las postrimerías del estallido de la crisis de 2008) y se impone en la economía el argumento de que esas políticas han resultado inflacionistas y hay que revertirlas, o si han venido para quedarse y traen consigo un nuevo cambio de paradigma en lo que al papel del Estado en la economía se refiere.

Capítulo 2

Producción colectiva: la forma de producir de los Gobiernos. Un análisis sistémico de la economía pública

June Sekera

1. Prefacio

Hace más de un siglo, los economistas entendían el Gobierno como un productor cuyo trabajo generaba valor económico. Esa visión se desvaneció durante el siglo XX, con el auge de una economía que degradó el “Estado” al estatus de un molesto “interventor” en los mercados. Desde la perspectiva de la economía de mercado dominante en la actualidad, los códigos de edificación imponen una carga injustificada al mercado, las contribuciones al seguro de desempleo lo distorsionan y las medidas de seguridad de los instrumentos financieros son un obstáculo para su eficiencia, hasta que se produce un gran terremoto, los países sufren un desempleo generalizado o los mercados de capitales se desmoronan.

Empíricamente, el Gobierno es un productor. A través de la producción colectiva, proporciona bienes y servicios que las sociedades necesitan y desean. No funciona, ni puede funcionar, según los principios del mercado; es un sistema colectivo de producción. Este capítulo describe su funcionamiento.

2. La evolución de las ‘ciencias económicas’

En las aulas, en los telediarios o en los pasillos de los parlamentos, ya no se habla de economía pública ni de producción colectiva. En su lugar, se habla o se escribe sobre “el mercado” o, más genéricamente, “la economía”. ¿Por qué? La respuesta tiene que ver con la transformación de las ciencias económicas hace un siglo.

2.1. La devaluación de la producción y la economía pública en el pensamiento económico

Aunque las sociedades han tenido sistemas económicos de producción (como el trabajo doméstico, la agricultura y proyectos de carácter civil como la construcción de carreteras) durante milenios, el surgimiento de la "economía", en tanto campo de estudio y práctica, como disciplina diferenciada es bastante reciente, de finales del siglo XIX.

En el siglo XX, el campo de la economía se definía comúnmente como el estudio de "la asignación de recursos escasos entre usos alternativos" (por ejemplo, véase Backhouse, 2002: 239). Un manual del siglo XXI que sitúa la economía en un contexto social y ecológico la describe como "el estudio de cómo las personas gestionan sus recursos para satisfacer sus necesidades y mejorar su bienestar" (Goodwin et al., 2023: 20). Una definición del economista Roger Backhouse (2002: 4) es quizá la más directa: la economía es el estudio de "cómo se organiza la producción para satisfacer los deseos humanos".

A pesar de estas variadas definiciones, el término "economía" ha llegado a equipararse con la teoría de la economía de mercado. De ahí que "la economía", en su uso coloquial actual, haya pasado a entenderse como "el mercado" aunque, históricamente, la palabra se aplicara a una variedad de actividades económicas humanas, tanto las referidas al mercado como las que no. Como señala Michael Hudson (2012) en una reseña de Economists and the Powerful, de Häring y Douglas (2012): "La [economía] actual trata la economía como un "mercado" de forma burdamente abstracta, ya que se intercambian y trocan entre sí cantidades de bienes (ya producidos), trabajo (con una productividad determinada) y capital (ya acumulado…)".

Los principales manuales de economía contemporáneos rara vez

trazan la historia del pensamiento económico, a pesar de que su evolución es importante para comprender cómo funcionan las economías como sistemas del mundo real, no solo en teoría económica. El capítulo 1 de este libro aborda esta cuestión. A efectos de este capítulo, baste decir que la idea de producción como elemento central del análisis económico fue devaluada y abandonada en gran medida a finales del siglo XIX y principios del XX, y sustituida por la noción de "intercambio" como medio para determinar el valor (Backhouse, 2002; Mazzucato, 2018). Esta transformación se correlaciona con la matematización de la disciplina y una creciente dependencia de la modelización matemática como forma de análisis de rigor (Backhouse, 2002; Perelman, 2006; Mirowski, 1989). Además, inherente a esta transformación, fue el abandono de un concepto de economía pública que había sido desarrollado por economistas como Gerhard Colm a finales del siglo XIX y principios del XX (Sekera, 2018). Esta economía pública "original", con su concepción de la creación colectiva de valor, se extinguió con el auge de la economía de mercado, en lo que se conoce como la "revolución marginalista" en economía. Junto con el establecimiento del "intercambio" como eje del análisis, este cambio drástico en el pensamiento económico degradó al Gobierno y descartó la idea de que la producción colectiva pudiese crear valor económico.

La economía de mercado continuó su ascenso incluso durante la Segunda Guerra Mundial y el consiguiente aumento de la producción gubernamental, y durante toda la Guerra Fría (Bernstein, 2001). Como ha demostrado Sonja Amadae (2003: 3), los economistas influyentes adoptaron la teoría de la elección racional, que sostenía que "los individuos racionales no cooperan para alcanzar objetivos comunes a menos que se les coaccione". La teoría tenía "profundas implicaciones para la teoría de la democracia", porque su "tratamiento axiomático de la racionalidad humana […] podía utilizarse virtualmente como una prueba de fuego para determinar si uno era un individualista liberal o un colectivista irracional". El historiador económico Roger Backhouse (2005) ha demostrado cómo la ideología de la libre elección efectuó un "cambio notable y dramático en las actitudes hacia el papel del Estado en la actividad económica", ya que el "clima de opinión" dentro de la economía entre 1970 y 2000 se volvió aún más frío

hacia el Gobierno y la producción colectiva.

La corriente dominante de la economía actual, tal como se representa en la enseñanza, en los manuales[4] y la política pública, está dominada por principios, axiomas y supuestos del modelo de mercado. La economía reconoce el "Estado", pero no la economía pública. En la actualidad existe una pequeña escuela de "economía pública", pero en general esta utiliza herramientas y principios de la economía de mercado. La escuela de la "elección pública", que se describe a continuación, tiene un impacto más práctico en las operaciones gubernamentales que la "economía pública" actual.

2.2. La escuela de la ‘elección pública’

Tras la extinción de la economía pública “original”, durante las décadas de 1960 y 1970 se creó una oscura pero muy influyente escuela de “elección pública”. Siendo aparentemente una teoría sobre el funcionamiento del Gobierno, la elección pública, en realidad, simplemente aplica los axiomas y supuestos del mercado al Gobierno.

En un sentido diametralmente opuesto a la escuela originaria de economía pública, los economistas de la elección pública rechazan la legitimidad del valor económico creado colectivamente. Describen el sector público como “un escenario de innumerables intercambios individuales”, donde “políticos y (especialmente) burócratas buscan enriquecerse ampliando sus presupuestos” (Stretton y Orchard, 1994: 158 y 151). Como explica Backhouse (2005: 360), “esto significó que la política gubernamental llegó a ser vista no como la maximización del bienestar social, sino como impulsada por los intereses de los responsables de su aplicación”.

La teoría de la elección pública pasó desapercibida en la literatura económica de la Guerra Fría (Backhouse, 2005), y luego cobró importancia en los círculos políticos conservadores durante la década de 1970 y la era Reagan en Estados Unidos Sus principales figuras —James Buchanan, Gordon Tullock, Mancur Olsen y Tyler Cowen— sentaron conjuntamente una base teórica que sustentaba un programa de privatización de las operaciones gubernamentales. Financiada por intereses proempresariales y libertarios, la escuela de la elección pública proporcionó una justificación académica para las olas de privatización y externalización que barrieron Gobiernos de todo el mundo, que comenzaron en la década de 1980-90 y aún continúan (Moe, 1987; Verkuil, 2007; Hall, 2014; Hall y Nguyen, 2018). El impulso hacia la privatización tanto ha puesto en peligro la viabilidad de la democracia como ha socavado el Gobierno. Stretton y Orchard (1994) han documentado la postura antidemocrática de los teóricos de la elección pública, cuyo

razonamiento “parece surgir de la reticencia de los teóricos a ‘salir del armario’ e identificarse como enemigos abiertos de la democracia o, al menos, del sufragio universal”.

La teoría de la elección pública como pretendida economía pública es un artificio económico con una agenda antiestatal. Se le pueden reprochar al menos tres cosas: 1) ignora el hecho de que la economía pública no es un sistema de mercado; 2) ignora el hecho de que los axiomas de la economía de mercado son inaplicables a los sistemas que no son de mercado (véase, por ejemplo, Fullbrook, 2007; Sekera, 2016); 3) ignora el corpus de trabajo de la escuela “original” de economía pública.

2.3. Economía biofísica: integración de las leyes básicas de la naturaleza en la teoría económica

Al igual que la economía dominante desestima el sistema de economía pública colectiva, esta ignora la base biofísica de la producción (Hall et al., 2001).

En el fondo, la producción de bienes y servicios de cualquier tipo es un proceso biofísico. Esto es cierto tanto si los productos son tangibles, como carreteras o puentes, o intangibles, como la atención sanitaria o la educación, porque todos ellos requieren recursos físicos y energía.

La economía no siempre ha sido tan ciega. Los fisiócratas pensaban que las "leyes de la naturaleza" eran esenciales para su teoría de la creación de valor (Cleveland, 1987; Hall et al., 2001). Economistas clásicos como Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx tuvieron en cuenta los orígenes físicos de la creación de riqueza, como muestran Hall et al. (2001), antes de señalar que:

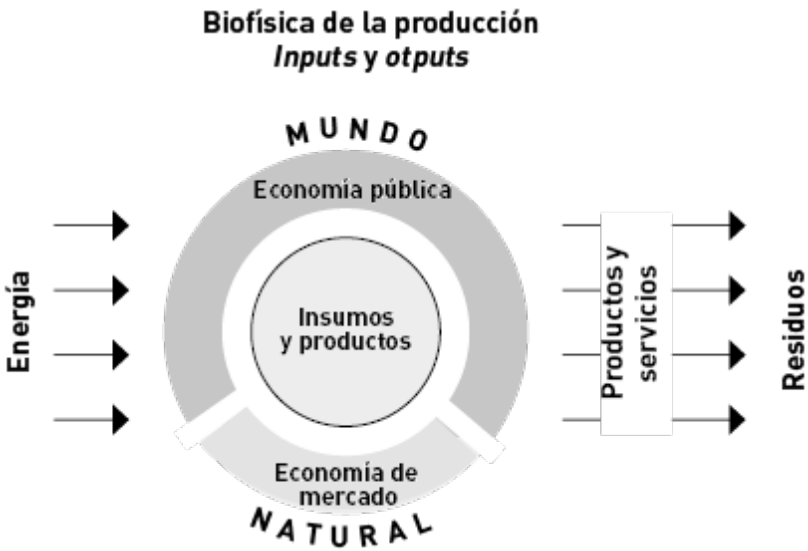
La perspectiva biofísica subyacente de Smith y Ricardo no se incorporó a la nueva elegancia matemática de la "revolución marginal". En consecuencia, las grandes decisiones que afectan a millones de personas y a la mayoría de los ecosistemas del mundo se basan en modelos económicos neoclásicos que, aunque internamente coherentes y matemáticamente sofisticados, ignoran o no son suficientemente coherentes con las leyes básicas de la naturaleza. Esto conduce al fracaso de aquellas políticas económicas que van en contra de estas leyes…

En Energy and the Wealth of Nations [La energía y la riqueza de las naciones], Hall y Klitgaard (2012: 8) señalan que la economía neoclásica ha "tratado habitualmente la energía no como un factor

crítico de producción, sino solo como una mercancía más que se compra y se vende". Los manuales al uso describen un ciclo autorrenovable de los insumos de recursos, un flujo maravillosamente circular, que es a la vez una ilusión (Daly, 1985, citado en Cleveland, 1987) y un autoengaño. En nuestro mundo sometido al calentamiento, los economistas deben reconocer, con Cleveland (1987), que "el proceso económico es unidireccional: lo que entra es energía y materia valiosas y de baja entropía, y lo que sale son bienes y servicios valiosos, más calor residual de alta entropía y materia degradada". La figura 1 muestra este flujo unidireccional.

FIGURA 1

LA BASE BIOFÍSICA DE LA PRODUCCIÓN



Hoy en día está surgiendo una economía biofísica en los límites de la economía (Hall y Klitgaard, 2012; François-Xavier Chevallerau, www.BiophysEco.org). Emparentada con la economía ecológica, la economía biofísica atiende a los imperativos biofísicos, al flujo de

energía y a los residuos termodinámicos, siendo inmediatamente relevante para los análisis de los sistemas de producción en la economía pública (Sekera, 2017), así como del sistema de mercado.

2.4. Cómo se vinculan las políticas públicas a la economía de mercado: algunos ejemplos

Tanto el monocultivo intelectual del modelo de mercado como el desprecio de las leyes básicas de la naturaleza dentro de la economía dominante tienen profundas repercusiones prácticas en el mundo real. He aquí solo tres ejemplos:

PIB (producto interior bruto). ElPIB, parámetro fundamental para medir los resultados económicos nacionales, contabiliza como positivas lasactividades basadas en el mercado, productoras de beneficios privados, que perjudican a personas y lugares. Talar los bosques y vender la madera contribuye al PIB; la devastación ecológica de un vertido de petróleo no se evalúa mientras sí se considera que los esfuerzos de limpieza contribuyen al PIB.

Análisis coste-beneficio. Losorganismos públicos utilizan esta técnica de modelo de mercado que, entre otras deficiencias, financiariza los juicios de valor para decidir si se toman medidas, como crear normas de seguridad para oleoductos o permitir proyectos de desarrollo que tendrán repercusiones ecológicas negativas. El análisis coste-beneficio traduce a dólares variables cualitativas como el bienestar público y el daño ambiental, pero los cálculos ocultan preferencias centradas en el mercado que no son transparentes para los no especialistas y el público (véase, Ackerman, 2008, para una crítica más detallada).

“Servicios ecosistémicos”: la financiarización de la naturaleza. La metáfora de la naturaleza como fuente de “servicios ecosistémicos” fue invocada por economistas ecológicos que intentaban conseguir apoyo para las políticas de sostenibilidad entre los poderes políticos y un público imbuido del pensamiento de mercado. Como explica Richard Norgaard (2010), el tiro les ha salido trágicamente por la

culata; la caracterización de la naturaleza como proveedora de "servicios ecosistémicos" ha acelerado, en cambio, el solucionismo de mercado. Norgaard cita en concreto los sistemas de compensación de emisiones de carbono, cuyos programas de pago por contaminar provocan más emisiones de gases de efecto invernadero en general, en detrimento sobre todo de las comunidades de los países pobres.

Estas prácticas peligrosas prevalecen en parte debido a un vacío en la economía: la falta de una teoría de la economía pública.

3. Economías múltiples:

una perspectiva sistémica

Donde antes los líderes acudían a los sabios […] en busca de […] sabiduría, ahora recurren al gremio de los economistas. Hoy en día, ningún ámbito de la política pública se libra de la orientación económica, solicitada o no. Los economistas influyen en el modo en que se cuida y escolariza a los niños; en el modo en que se aloja a los ciudadanos, se les trata en los hospitales y se les vigila; en el modo en que los países regulan la industria y gestionan el cambio climático (Idrees Kahloon, New Yorker, 23 de mayo de 2022: 62).

Lo que Kahloon (redactor jefe de The Economist) olvida mencionar es que, con pocas excepciones, los sabios influyentes son economistas de mercado. La economía de mercado determina la política pública. En gran parte, esto se debe a los puntos ciegos de la economía: la incapacidad de reconocer la economía pública, de valorar la producción colectiva y de aceptar que existen múltiples tipos de sistemas económicos.

Las economías son sistemas de producción creados por el ser humano. El propósito de un sistema económico, básicamente, es producir los bienes y servicios que los seres humanos y las sociedades necesitan y desean.

3.1. Definiciones de producción

La producción puede definirse como la conversión de recursos en bienes y servicios (Goodwin et al., 2023: 30). Desde una perspectiva sistémica, la producción requiere la movilización y el despliegue de recursos naturales, financieros y humanos, los cuales utilizan energía. La producción convierte insumos en productos.

La siguiente definición, del Sistema Internacional de Cuentas Nacionales, se utiliza en la contabilidad formal de la renta nacional e internacional (Bureau of Economic Analysis, 2022: 2-1):

> La producción económica puede definirse como una actividad realizada bajo el control y la responsabilidad de una unidad institucional que utiliza insumos de trabajo, capital y bienes y servicios para producir otros bienes o servicios. Debe existir una unidad institucional que asuma la responsabilidad del proceso de producción y sea propietaria de los bienes resultantes o de los productos con conocimiento incorporado, o que tenga derecho a ser remunerada, o compensada de otro modo, por los servicios de transformación prestados o los márgenes generados.

Tradicionalmente los insumos eran tres: “tierra, trabajo y capital”. En la definición anterior, los insumos son “trabajo, capital y bienes y servicios”. ¿Qué falta? La energía. La economía biofísica reconoce la energía como un insumo, definiendo la producción como “un proceso de trabajo que utiliza energía para transformar materiales en bienes y servicios” (Ayers et al., 1996).

La corriente económica dominante postula una “función de producción” que utiliza una expresión matemática para establecer la relación entre insumos y productos. Pero este enfoque no sirve para un análisis de sistemas.

Sin embargo, para el presente análisis es relevante el hecho de que los manuales de contabilidad pública reconozcan la producción pública no mercantil y la distingan de la producción de mercado, aunque la economía dominante no lo haga. El Manual Metodológico de la OCDE (2012: 70-71) afirma que "el Gobierno produce […] servicios no mercantiles [que] se prestan gratuitamente o se venden a precios que no son económicamente significativos". Asimismo, el sistema de cuentas nacionales estadounidense (Bureau of Economic Analysis, 2022: 2-4), que se basa en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, reconoce como "producto no mercantil […] el producido por instituciones sin ánimo de lucro y por el Gobierno, que se suministra gratuitamente o a precios que no son económicamente significativos".

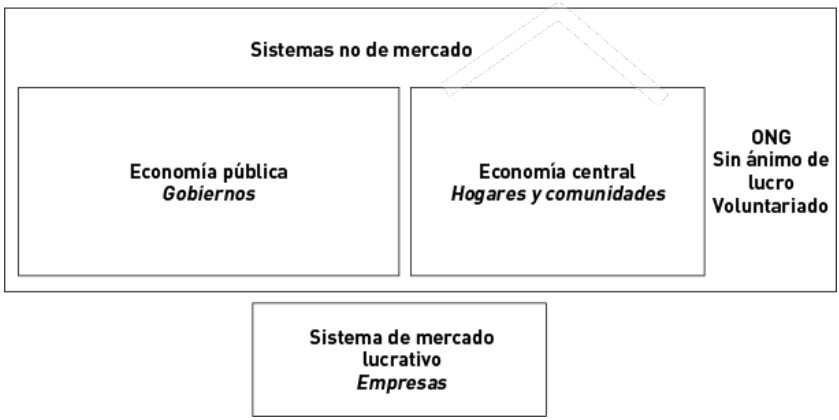
3.2. Múltiples sistemas económicos

Como sostenía hace medio siglo el historiador económico francés Fernand Braudel (1981), las sociedades han creado regularmente múltiples tipos de economías. La pluralidad de sistemas económicos rara vez se aborda en los manuales contemporáneos. Como ha observado Schultze (1977: 13-14), la investigación y la enseñanza modernas de la economía se basan en "la 'presunción refutable' de que el modo deseable de llevar a cabo las actividades económicas y sociales es […] 'el mercado privado'". Y continúa: "En la mayoría de las sociedades a lo largo de la historia (y en muchas en la actualidad), la presunción iba en sentido contrario", una situación que "solo con un poco de sarcasmo […] podría etiquetarse de 'intervención privada en el sistema colectivo'". Aunque unos pocos economistas llaman la atención sobre el hecho de que los mercados son creaciones de la sociedad (por ejemplo, Karl Polanyi, Neva Goodwin, Mariana Mazzucato), la economía estándar no teoriza ni explica el funcionamiento distintivo de los sistemas no mercantiles, ya sea la economía pública (el sistema de producción pública), la economía central[5] (hogares y comunidades) o la economía sin ánimo de lucro (caritativa, ONG).

La prevalencia de la atención al mercado parece que implicaría que el volumen de la actividad de mercado es mucho mayor que el de la actividad ajena a él. Esto no es cierto. Por ejemplo, la producción de la economía pública (gubernamental) representa el 50% o más de toda la actividad económica en casi la mitad de los países de la OCDE[6]. Hall y Nguyen (2018: 100) calculan que "la actividad del sector público, directa e indirectamente, sostiene la mitad de los empleos formales del mundo…".

FIGURA 2

SISTEMAS ECONÓMICOS MÚLTIPLES

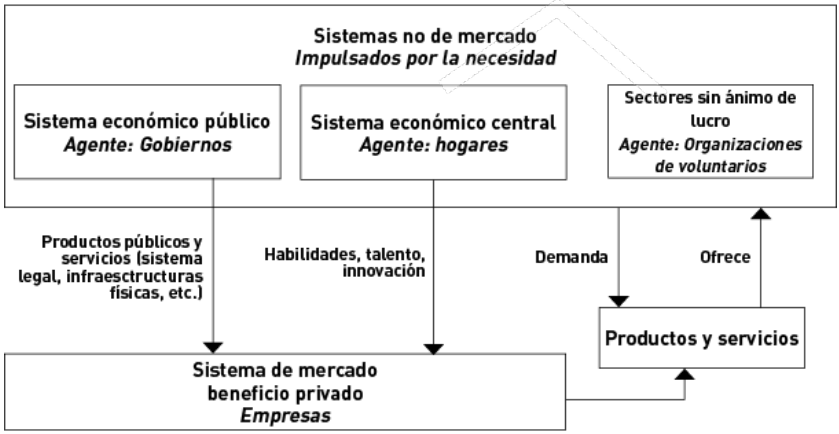


Las economías nacionales se caracterizan a veces por tener rasgos tanto “capitalistas” como “socialistas”, en otras ocasiones los textos económicos hablan de una economía “mixta”, con el Gobierno como “interventor” en los mercados. En el mundo real, la constelación de sistemas no mercantiles y el sistema de mercado existen y son recíprocos. Véase la figura 3.

Aunque estos sistemas económicos son interdependientes y coproducen bienes y servicios, el sistema de mercado y los sistemas no de mercado tienen objetivos, motores y dinámicas fundamentalmente diferentes. El principal motor del sistema de mercado es el beneficio; en la otra constelación de sistemas (la esfera no mercantil) el principal motor es satisfacer una necesidad: suministrar bienes que necesita un hogar, cumplir la misión de una organización benéfica o satisfacer las necesidades colectivas de un sistema político. El único sistema que se teoriza habitualmente[7] en nuestra época es el mercado.

FIGURA 3

SISTEMAS ECONÓMICOS RECÍPROCOS


Sistemas no de mercado
Impulsados por la necesidad
Sistema económico público
Agente: Gobiernos
Sistema económico central
Agente: hogares
Sectores sin ánimo de lucro
Agente: Organizaciones de voluntarios
Productos públicos y servicios (sistema legal, infraesctructuras físicas, etc.)
Habilidades, talento, innovación
Demanda
Ofrece
Productos y servicios
Sistema de mercado
beneficio privado
Empresas

4. La economía pública

En todas las formas de sociedad organizada, la actividad económica ha requerido cierto esfuerzo colectivo además del individual, y esto sigue siendo cierto en la sociedad moderna. La idea de que la producción para el intercambio es "productiva" por sí sola es absurda (Paul Studenski, "El Gobierno como producto", 1939).

Lo que hace el Gobierno, en su forma más básica, es producir, ya sea directamente por empleados públicos o indirectamente a través de contratos con empresas privadas. En la economía pública, la producción es un acuerdo compartido y complejo entre el poder legislativo, que aprueba las leyes que autorizan la acción gubernamental y asignan la financiación presupuestaria, y el poder ejecutivo, que realmente produce bienes, servicios, normas, protecciones, productos y otros resultados que han sido autorizados y financiados. El poder judicial interviene para arbitrar disputas. Cada una de estas entidades forma parte del sistema de economía pública.

La economía pública es un sistema de producción colectiva y tiene una finalidad, unos motores, una dinámica y unos resultados únicos. (Para un análisis detallado, véase Sekera 2016).

Para comprender la economía pública como un sistema de producción de funcionamiento colectivo, debemos abordar varias cuestiones:

¿Qué crea el sistema?

¿Cuál es la finalidad del sistema?

¿Cuál es la dinámica del proceso o sistema (propulsores, flujos, limitaciones)?

¿Cuáles son los resultados (productos e impactos)?

4.1. Creación del sistema

Tanto el sistema de mercado como el de economía pública son creaciones humanas. La economía pública es el sistema de producción de un sistema político, un conjunto de personas organizado institucionalmente que tiene el poder de movilizar recursos y emprender acciones (por ejemplo, véase Ferguson y Mansbach, 1996). Meyer (1980: 111-112) define un sistema político como un "sistema de creación de valor mediante la atribución colectiva de autoridad". Un sistema político puede ser un Estado nación, una ciudad, una prefectura, una provincia, etcétera.

4.2. Objetivo sistémico

4.2.1. Finalidad: satisfacer una necesidad social

La finalidad de la producción pública es la de satisfacer las necesidades insatisfechas[8] de un sistema político o (en lenguaje común) de una sociedad. Aunque la economía actual carece de una teoría de la producción pública orientada a fines específicos, no siempre ha sido así. Wicksell (1896) y Gustav Cassel (1898) respaldaron la idea del Gobierno como "marco de agencia colectiva para fines comunes" (Sturn, 2010: 291). La idea de que la satisfacción de una necesidad colectiva y pública es la finalidad propulsora de la economía pública estaba en el núcleo de la obra de otros teóricos de la época clásica (Cohn,1895; Sax, 1924 y M. Cassel, 1924, en Sturn, 2010) y fue retomada por Galbraith (1958: 242), Ranson y Stewart (1989: 10, 12 y 24), Wuyts (1992) y Desai (2003), aunque en general no utilizaron el término "producción".

La articulación de Marc Wuyts de la finalidad impulsada por las necesidades fue muy instructiva. Wuyts (1992) sostenía que los bienes públicos "se definen y construyen socialmente" y "son el resultado de la acción pública impulsada por […] las necesidades públicas percibidas". Este rechazó explícitamente la teoría económica ortodoxa en la que "los bienes públicos se definen únicamente con respecto a las características inherentes de los bienes y servicios en cuestión" (la cursiva es mía). Los bienes públicos no pueden definirse de forma adecuada mediante sus características inherentes como "no rivales" o "no excluíbles", tal y como presume la definición imperante de Paul Samuelson (como argumentan Wuyts, Desai y otros). Cada uno de los ejemplos de bien público de Samuelson (faros, fuegos artificiales, defensa) ha sido suministrado en ocasiones por agentes privados y en otras por los Gobiernos (Sekera, 2014). Es inútil trazar una línea de demarcación entre Estado y mercado basada en las cualidades

presuntamente innatas de cualquier bien o servicio. “La línea de demarcación entre [lo público y lo privado] cambia constantemente de acuerdo con las necesidades prácticas del momento”, escribió Keynes (1927), y Colm (1936: 6) argumentó a su vez que “la línea de demarcación entre las tareas públicas y privadas es flexible, cambia según varían las opiniones públicas, el peso de los intereses y los grupos políticos”.

4.3. Controladores del sistema

Las necesidades [básicas] solo pueden satisfacerse mediante el esfuerzo colectivo y los costes compartidos (Atul Gawande, 2017).

Los motores y la dinámica básicos de la economía de mercado dominante no se aplican al sistema de economía pública. No hay intercambio entre vendedores y compradores. Al contrario que en el mercado, satisfacer a los clientes no produce ingresos. No hay clientes: la gente no paga directamente, sino colectivamente.

4.3.1. Financiación colectiva

El sistema de financiación colectiva de la economía pública es único e intrínsecamente más complejo que la financiación privada.

En el mercado, los fondos para la producción inicial pueden proceder de los propietarios o accionistas/prestamistas, mientras que los fondos para la producción continuada proceden en gran medida de los pagos de los clientes. El acceso a los productos y servicios depende de la capacidad de pagar un precio que se ha fijado para cubrir los costes de producción y los beneficios deseados.

El pago en la economía pública es colectivo. Quienes utilizan o reciben bienes y servicios públicos no tienen por qué poder "permitírselos" individualmente y no pagan directamente al productor. Más bien, un tercer agente (legislatura, consejo, parlamento, congreso) entrega dinero recaudado colectivamente a los productores (organismos públicos) para permitir la producción. Esto introduce una complejidad que no existe en el mercado. Los

recursos financieros comunes de la política solo se utilizan tras un complejo proceso de apropiación legislativa, que implica una serie de interacciones entre los distintos agentes del sistema gubernamental.

Los bienes y servicios de dominio público no son "gratuitos". Más bien, el pago para cubrir los costes de producción es compartido, y el suministro es "gratuito [en el momento de uso] o a precios que no son económicamente significativos" (Bureau of Economic Analysis, 2022: cap. 2, 2-4). El objetivo del pago es simplemente cubrir los costes de producción; la intención no es producir beneficios[9]*. Imponer un objetivo de generación de beneficios es intrínsecamente disfuncional; entra en conflicto con el propósito inherente de satisfacer las necesidades colectivas. Sin embargo, durante décadas el Gobierno se ha visto cada vez más obligado a dar prioridad a los ingresos frente a la satisfacción de una necesidad colectiva. Tal imposición de generar beneficios plantea cuestiones de justicia social, al tiempo que pervierte su propósito y socava el funcionamiento del sistema de economía pública.*

Otra complejidad característica de la financiación colectiva concierne a los ingresos y los presupuestos. En el mercado, el sistema es sencillo. El pago de los compradores (que es el ingreso de los productores) va directamente al vendedor/productor, y los compradores satisfechos se convierten en la fuente de ingresos continuos. En pocas palabras (y dejando de lado los rescates por parte de los Gobiernos o las inyecciones de efectivo de emergencia por parte de los financieros), el tamaño del presupuesto de una empresa se establece en función de los pagos de los clientes.

En cambio, con el pago colectivo, el tamaño del presupuesto de un organismo público no viene determinado por la satisfacción de los receptores de servicios o bienes. La cuantía del presupuesto de un organismo público la determina un organismo intermediario (una legislatura, un politburó, un ayuntamiento) que puede o no tener en cuenta la eficacia del organismo, la satisfacción de los receptores o el grado en que ha sido satisfecha una necesidad pública. En efecto, el productor no tiene ningún control sobre la cuantía de su presupuesto. Los organismos intermediarios pueden financiar o desfinanciar los presupuestos independientemente de la eficacia, o falta de ella, del organismo público productor.

Mirando el dominio público a través de una lente de mercado, los críticos señalan tales situaciones como sintomáticas de la "ineficiencia" del Gobierno. Quienes tienen agendas antipúblicas y antiestatales también pueden propagar la idea de que las agencias gubernamentales son disfuncionales porque no obtienen beneficios. Por el contrario, es esencial comprender la dinámica de las finanzas colectivas, que están al servicio de un sistema de producción cuya finalidad consiste en satisfacer una necesidad colectiva, no producir beneficios. Y, para que el sistema de economía pública funcione eficazmente en interés de los ciudadanos, la financiación debe ser colectiva.

De nuevo, existe un vacío conceptual en la teoría económica. El pago colectivo no se tiene en cuenta en las concepciones del "intercambio" del mercado. Mientras que la corriente dominante de la economía discute ampliamente los impuestos y especula sobre su influencia en el comportamiento individual y su supuesta "distorsión" de la actividad de mercado, la teoría económica estándar no trata las implicaciones del capital recaudado colectivamente para el funcionamiento del sistema público de producción. Tampoco el extenso campo de las "finanzas públicas" contribuye materialmente a comprender la dinámica sistémica de la producción pública.

4.3.2. Elección colectiva

4.3.2.1. Elección compartida y elección colectiva

En el sistema público no de mercado, la elección compartida sustituye a la "demanda" del mercado. En los sistemas no democráticos, la elección es compartida en el sentido de que un grupo (una clase dirigente) toma decisiones sobre los bienes y servicios que producirá el Gobierno. En los sistemas democráticos, en los que se centra este capítulo, los bienes y servicios públicos se originan a través de un complejo proceso de elección colectiva por parte del Gobierno. En este sentido, podemos definir un sistema de gobierno como un cuerpo organizado de personas que tiene el

poder de movilizar recursos, emprender acciones y crear valor “a través de la atribución colectiva de autoridad” (Meyer, 1980: 111-112). (Una entidad política puede ser una nación, una provincia, una ciudad, etc.). Para este tipo de sistema —a diferencia de un sistema autoritario— el término apropiado es “elección colectiva”.

4.3.2.2. La elección colectiva en la teoría económica

Durante más de un siglo, la economía no ha considerado la elección colectiva como generadora de producción o valor económico. En cambio, los manuales de economía discuten extensamente el “problema de la elección colectiva”, y quienes elaboran los modelos económicos han abordado la elección colectiva como un problema matemático en procesos de votación alternativos, bajo la influencia del “teorema de la imposibilidad” de Kenneth Arrow, que ostensiblemente mostró que ninguna estructura de votación puede producir una posibilidad lógica de elección razonada y democrática (Sen, 1999: 364). Amartya Sen, en Elección colectiva y bienestar social (2017), demostró tanto matemática como lógicamente que el teorema de Arrow no tiene por qué socavar la validez de la elección colectiva en el mundo real. El propio Arrow acabó reconociendo la inutilidad de su formulación con respecto a la gobernanza real (Stretton y Orchard, 1994: 59 y 62).

En el mundo real, en los Estados-nación democráticos, la elección colectiva manifestada electoralmente es lo que genera los productos públicos, que no se crean en respuesta a la “demanda”. Por el contrario, diversos productos (bienes, servicios, prestaciones, protecciones, normas) se originan a partir de la dinámica de toma de decisiones de la elección colectiva. A diferencia de la dinámica de “oferta y demanda” de la economía de mercado, esta dinámica es mucho más compleja.

Entre los pocos economistas del siglo XX que consideraron el proceso de elección colectiva como un sustituto legítimo del concepto mercantil de demanda se encontraba Richard Musgrave: “Dado que el mecanismo de mercado no revela las preferencias de los consumidores en cuanto a las necesidades sociales”, escribió,

“cabe preguntarse mediante qué mecanismo existente el Gobierno puede determinar en qué medida deben liberarse recursos para la satisfacción de dichas necesidades […] El mecanismo de mercado debe sustituirse por un proceso político”[10]. En su disertación de 1937, Musgrave habló de “necesidades colectivas” que son satisfechas por la “economía pública” (Desmarais-Tremblay, 2017: 63). Del mismo modo, Gerhard Colm vio el error de aplicar la noción de demanda de mercado a la economía pública, y la necesidad de teorizar acerca del mecanismo por el cual se articulan los objetivos públicos (Sturn, 2010: 301). En este siglo, un manual sobre “economía pública” (Stiglitz y Rosengard, 2015: 14 y 231), aunque no reconoce los motores y dinámicas únicos de la economía pública, señala que “en el sector público, las decisiones se toman colectivamente […] Los individuos votan a representantes elegidos, estos representantes elegidos votan a su vez un presupuesto público, y el dinero es gastado por una variedad de agencias administrativas”[11].

Stewart Ranson y John Stewart, estudiosos de la administración pública, subrayan la complejidad inherente a este proceso (1989: 10): “Hay que elegir entre una serie de reivindicaciones contrapuestas. Habrá discusiones sobre necesidades, efectos colaterales, derechos y obligaciones. La elección colectiva es política porque estos desacuerdos y conflictos de intereses tienen que resolverse antes de que la vida social pueda continuar. El conflicto colectivo debe convertirse en una elección colectiva”.

Ranson y Stewart relacionan la elección colectiva con la finalidad pública, argumentando que se trata de un proceso en el que se resuelven intereses y conflictos divergentes y, en última instancia, “se aclara, se constituye y se logra la finalidad pública” (p. 10). El sociólogo político Claus Offe hizo una observación similar en 2010 (p. 95): en el origen de la “responsabilidad social compartida” y en los “actos autovinculantes de un compromiso previo” estaba “la elección política, colectivamente vinculante, realizada en el pasado por alguna coalición ganadora de fuerzas políticas”. Un párrafo de la obra del estudioso de la gestión pública John Alford (2002: 339) es quizás la mejor declaración acerca de la profunda complejidad del sistema de producción pública:

Esta elección colectiva no es simplemente una agregación de las preferencias de los ciudadanos individuales. Tal agregación sería muy difícil de lograr porque cada ciudadano tiene deseos y aspiraciones diferentes. Las elecciones colectivas, por tanto, son necesariamente el resultado de la interacción y la deliberación políticas, en las que los ciudadanos o sus representantes se comprometen entre sí en la defensa, el debate y la negociación. A veces estos procesos consiguen reconciliar conflictos o identificar intereses convergentes, pero a menudo no lo consiguen. Cuando no lo consiguen, el proceso político sigue algún procedimiento, generalmente consagrado en una constitución, para llegar a una determinación autorizada…

Las decisiones que se toman a través de este complejo proceso colectivo se concretan, y se hacen operativas, a través de la ley.

La elección colectiva no es mera teoría. En el mundo real, a través del sistema de economía pública, la elección colectiva se hace factible mediante la promulgación de leyes (véase, por ejemplo, Lynn, 2009). La elección colectiva a través del voto se traduce en la selección de representantes que concretan las decisiones expresadas colectivamente mediante la promulgación de leyes que autorizan y financian la producción de bienes, servicios, prestaciones o protecciones específicos. Una vez autorizada y financiada, la producción pública corre a cargo de dirigentes elegidos y designados, gestores de la función pública y trabajadores gubernamentales. Este es el caso incluso cuando la provisión de bienes y servicios públicos se ha subcontratado: en los casos de externalización, los dirigentes y empleados gubernamentales son responsables de supervisar la producción, y siguen siendo responsables en última instancia de los resultados.

El hecho de que la administración pública esté amparada por la ley ha quedado oscurecido, sobre todo por los defensores de la teoría de la elección pública y en las campañas contra el llamado “Estado administrativo”. Como explica Lynn (2009), la ley otorga a los administradores públicos la autoridad “para lograr fines públicos” y

limita la discrecionalidad que pueden ejercer en su trabajo. “Como agente y, a la vez, principal de la ley, los administradores públicos desempeñan necesariamente un papel esencial en la definición de lo que el Estado de derecho significa en la práctica…”.

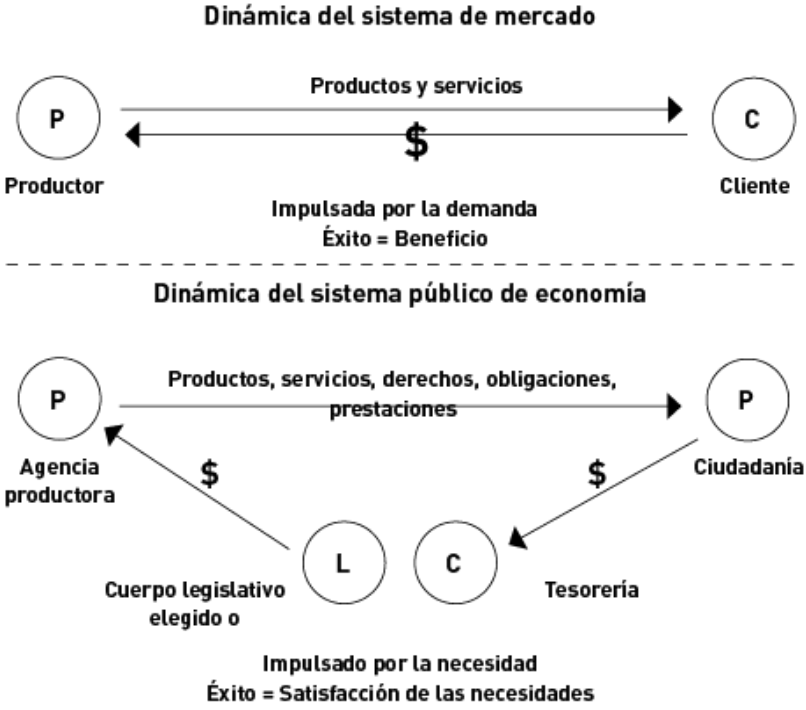
4.4. Dinámica de sistemas

En la economía convencional, el mercado se basa en transacciones bidireccionales, es decir, de intercambio: un productor vende, un comprador compra. El sistema de economía pública tiene tres nodos (véase la figura 4). En un nodo, que representa el primer paso, están la toma de decisiones colectiva (mediante el voto, en una democracia) y el pago colectivo (por ejemplo, pagando impuestos). A continuación, un órgano legislativo autoriza y financia la producción. En tercer lugar, los organismos públicos producen. Se trata de un flujo de acciones entre agentes, en el que los actos o los resultados dependen de otros previos. No se trata de un intercambio, como afirman algunos economistas de la elección pública.

Colm (1936), uno de los principales teóricos de la economía pública, distinguió cuidadosamente cómo se inician la producción privada y la pública: “Entre las empresas [privadas], la producción es incitada por el afán de lucro […] En el sector público, los servicios son ordenados por los órganos responsables del Estado o de los municipios, por el parlamento, el jefe del ejecutivo o quienquiera que tenga el derecho constitucional o el poder fáctico de decidir sobre las actividades públicas”. Otro teórico de la tradición alemana de economía pública, Musgrave, también subrayó que la teoría del intercambio no tenía poder explicativo para el sistema de economía pública, dados los supuestos “poco realistas” de intercambio voluntario y precios competitivos (Musgrave, 1939: 14, citado en Sturn, 2010).

FIGURA 4

DINÁMICA DE LA ECONOMÍA DE MERCADO Y DE LA ECONOMÍA PÚBLICA



Este diagrama pretende ilustrar la dinámica del sistema. Como todos los modelos, simplifica. No aparecen representados factores exógenos, como la influencia de las élites sobre los representantes electos, o lo que Acemoglu y Robinson (2008) llaman “poder político de facto” en contraste con el “poder político de iure”.

4.5. Eficiencia

La corriente económica dominante ha atribuido al Gobierno el papel de interventor que provoca pérdidas de eficiencia y distorsiones del mercado. La visión del Gobierno como ineficiente y de los mercados como su contrario ha estado arraigada durante décadas en los manuales de economía y en las prescripciones políticas de los economistas. La presunción prevalece a pesar de que, como señala el economista de Oxford, Avner Offer (2012: 2):

> Nunca se ha demostrado que los mercados proporcionen siempre los resultados económicos más eficientes; ni siquiera es fácil determinar en qué consistiría esa eficiencia. A menudo, las personas toman decisiones que no tienen por objeto maximizar su ventaja económica […] Quienes compran y venden para su propio beneficio no tienen ningún incentivo para buscar la eficiencia global, y la eficiencia no se produce por sí sola.

Las definiciones de eficiencia en la teoría económica están prácticamente todas centradas en el mercado, con la cuestionable formulación de Pareto[12] como paradigma. Sin embargo, existen cuestionamientos de esta visión predominante, tanto en términos de definiciones alternativas como de demostraciones de la eficiencia gubernamental.

En primer lugar, respecto a las definiciones: Herbert Simon, en su volumen de 1997, Administrative Behavior, ofreció una definición de eficiencia específica para entornos no mercantiles (sin ánimo de lucro) como “aquella elección de alternativas que produce el mayor resultado para la aplicación dada de recursos”. Una definición más reciente se encuentra en un manual de “economía contextual” de Goodwin et al. (2023: 25), en el que se define la eficiencia como la

condición en la que “los recursos, o insumos, [se utilizan de tal manera] que producen el mayor rendimiento posible, o la producción de un resultado dado utilizando el menor valor posible de los insumos”. Esta definición es compatible con una teoría de la producción que incorpore las realidades biofísicas.

En segundo lugar, en lo que respecta a la eficiencia de la Administración, la investigación muestra de forma contundente que el mercado no es más eficiente que el sector público en la reducción de costes. Realizando un metaanálisis sobre la provisión directa del Gobierno en comparación con la provisión privatizada o externalizada, Hall y Nguyen (2018) no encontraron pruebas de que el sector privado sea más eficiente en términos de costes o rendimientos. De hecho, el sector privado puede ser menos eficiente:

Las pruebas no respaldan la opinión de que exista una diferencia sistemática de eficiencia entre las empresas del sector público y las del privado, ni en los servicios que son objeto de externalización, como la gestión de residuos, ni en los sectores privatizados por venta, como las telecomunicaciones […] Si el sector privado no tiene esta ventaja de eficiencia, entonces no hay nada que compense el mayor coste privado del capital. Los Gobiernos siempre pueden obtener préstamos más baratos que las empresas, por lo que conseguir dinero mediante la privatización, la externalización o las APP [asociaciones público-privadas] es siempre la peor opción.

Un informe de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido también encontró “pocas pruebas de que la inversión gubernamental en más de 700 proyectos público-privados existentes haya aportado beneficios financieros. Los costes de los proyectos financiados con fondos privados pueden ser un 40% más elevados que si dependen exclusivamente de fondos públicos” (Syal, 2018).

4.6. Resultados de la producción pública

La producción pública da lugar a dos tipos de elementos: productos (outputs) y resultados (outcomes). Los outputs son los productos, tanto tangibles como intangibles. Los outcomes son los resultados; se refieren a si se ha satisfecho una necesidad identificada o se ha alcanzado un objetivo.

4.6.1. Productos materiales e inmateriales

La producción (de mercado o no) produce bienes tangibles, como coches o calles, y servicios intangibles, como seguros o educación. Pero el sector público tiene un poder único para crear y hacer cumplir obligaciones legales, por lo que puede producir productos intangibles que el mercado no puede: derechos y obligaciones. Véase la tabla 1.

TABLA 1

Productos de mercado frente a productos

de la economía pública. ejemplos

Sistema de mercado	Sistema público de producción	
Categoría	Categoría	Ejemplos de productos
Bienes materiales	Bienes materiales	Carreteras, alumbrado públic
Servicios	Servicios	Educación; sanidad; seguridad
	Prestaciones	Seguro por desempleo; pensio
	Derechos	Derecho a la privacidad; dere
	Obligaciones	Prohibiciones contra la contar

Muchos bienes y servicios, como la educación y los seguros, pueden ser producidos tanto por el sistema de mercado como por el sistema de economía pública. Pero el sistema de mercado es incapaz de proporcionar a un sistema político bienes y servicios básicos como:

Educación para todos.

Sanidad para todos.

Energía renovable distribuida de manera asequible.

El mercado no puede proporcionar estas cosas porque el pago en ese sistema es individual, lo que significa que las personas sin dinero suficiente para pagar el precio fijado en el sector privado no pueden acceder a esos recursos. Para que el acceso sea universal, precisa de la financiación colectiva.

El sector público es el único que puede ofrecer una clase particular de productos: derechos y obligaciones. Esta capacidad de producción única se deriva del poder del Estado para crear y hacer cumplir derechos y obligaciones legales (sobre obligaciones, véase Moore, 2014). Ejemplos de derechos: libertad de expresión y libertad de reunión pacífica. Ejemplos de obligaciones: obedecer las leyes de tráfico o abstenerse de verter residuos tóxicos. Las obligaciones a veces adoptan la forma de “normas” o “regulación”, ambas históricamente cruciales para el funcionamiento de las economías modernas. Como explica James Galbraith (2018), el propio mercado no podría funcionar sin regulación ni obligaciones legales: “No hay mercados sin gobernanza ni Gobierno ni regulaciones […] el tamaño del mercado depende del alcance del Estado, de su capacidad para proporcionar seguridad, un marco de derecho y justicia, y para regular eficazmente conforme al interés público”.

Se reconoce poco que la creación de derechos y obligaciones

conlleva un proceso de producción. Pero, de hecho, son necesarios recursos (energía, trabajo, talento, etc.) para producir productos intangibles, como los seguros, al igual que ocurre con productos tangibles como las carreteras. Los economistas convencionales consideran que la producción de seguros o servicios bancarios por parte del sector privado es una forma legítima de producción. Pero, mientras que se considera que estos productos intangibles del mercado tienen valor económico, los mismos economistas no reconocen la existencia, o la legitimidad, de un proceso de producción pública y consideran que la producción gubernamental de seguros sociales y regulaciones es "distorsionadora". Los manuales de economía que discuten el poder del Estado para regular no miran tras el "poder" regulador para ver que hay un sistema de producción pública que implica la toma de decisiones colectiva, la financiación colectiva, la legislación, la apropiación y las capacidades (habilidades, talentos, conocimientos, tecnologías y dominio técnico) para llevar a cabo un proceso de producción.

4.6.2. Resultados

En el sistema de mercado, el resultado necesario y previsto es el beneficio: los ingresos deben superar a los gastos. En este sistema, medir los resultados es simplemente un cálculo de rentabilidad. Sin beneficios, el agente del sistema de mercado, la empresa, no puede sobrevivir (a menos que reciba aportaciones de capital externo). En última instancia, la empresa solo tiene un grupo al que satisfacer: sus clientes. Por supuesto, los inversores deben estar satisfechos con el rendimiento de la inversión, pero eso es secundario ante la realidad de que, si los clientes dejan de comprar los productos o servicios de una empresa, cesan los ingresos.

En el sistema de economía pública, o en cualquier sistema que no sea de mercado, los objetivos de los resultados son más difíciles de definir. Dado que la finalidad de la producción no es el beneficio, sino satisfacer las necesidades colectivas identificadas, los resultados pueden ser difíciles de articular y, cuando se logran, pueden ser opacos o invisibles (véase más adelante, y Sekera,

2016). Estas características plantean retos complejos y difíciles a la hora de medir los resultados en el ámbito público.

4.7. Medición de los resultados

La medición de los resultados del sector público reviste una enorme complejidad, porque a menudo es difícil articular los resultados deseados de forma mensurable y porque la economía pública debe satisfacer a múltiples grupos de interés: (1) los receptores de los bienes o servicios; (2) los representantes electos que asignan la financiación; y (3) el público (votantes y contribuyentes). Además, (4) debe cumplirse la finalidad legislada. Por último, más allá de los resultados inmediatos, lo ideal sería medir las repercusiones a largo plazo.

La medición de resultados en el sector público ha ignorado en gran medida esta complejidad. Durante 40 años, ha estado impregnada de las prescripciones de la ortodoxia económica y se le ha obligado indebidamente a funcionar como una empresa. Toda una industria del sector privado, con ejércitos de consultores, ha desembarcado en los organismos públicos predicando y enseñando cómo medir los resultados. Sus métodos fracasan. Sin embargo, los nuevos mandatos de los parlamentos se basan en estas prácticas manifiestamente inadecuadas. Se han identificado algunos de los problemas clave de los esquemas típicos de medición, otros apenas se reconocen. Los problemas son demasiado amplios para discutirlos aquí. El fundamental es la idea de que los resultados pueden medirse tanto en el sector público como en el privado. Pero no es así; véase la tabla 2.

TABLA 2

MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS

	Sistema de economía de mercado	Sistema de economía pública
Impulsado por la organización	Orientado a los ingresos	Impulsado por las necesidades

Medición del éxito	Beneficio (los ingresos deben superar los gastos)	Resultados 1. Satisfacer las n	

Uno de los retos que pasa más desapercibido de la medición del rendimiento en la economía pública es que la invisibilidad suele ser un sello distintivo de la eficacia:

Intoxicaciones alimentarias evitadas.

Vidas mejoradas o salvadas gracias a innovaciones financiadas con fondos públicos.

Lesiones por accidente de coche que no se producen.

Calles limpias de basura o nieve.

Cuentas de ahorro seguras.

Dado que los bienes y servicios públicos se crean para satisfacer las necesidades insatisfechas de una sociedad y resolver problemas sociales o económicos complejos, una vez cubiertas las necesidades o resueltos los problemas, estos “desaparecen”. Los bienes y servicios públicos visibles pueden estar a su vez tan ocultos por el opaco proceso de producción pública que los contribuyentes no pueden ver directamente lo que han pagado o cómo se les ha ayudado.

La persistente incapacidad para medir eficazmente los resultados de la Administración subraya la necesidad de un replanteamiento global de la producción de la economía pública.

5. Resumen comparado:

economía de mercado y economía pública

La tabla 3 ilustra las diferencias fundamentales entre los motores y la dinámica de los sistemas de economía de mercado y de economía pública.

TABLA 3

DIFERENCIAS EN LOS MOTORES Y LA DINÁMICA DEL SISTEMA

	Sistema de economía de mercado	Sistema de economía pública
Finalidad	Maximizar el beneficio privado	Satisfacer una necesidad social
Impulsor del sistema	Demanda	Necesidad
Elección	Individual: comprar o no comprar el producto	Colectiva: producir o no producir el bien comprado
Financiación del sistema	Individual (inversores privados, clientes)	Colectiva (impuestos, tasas públicas, i
Impulsor organizativo	Impulsado por los ingresos	Impulsado por una misión
Eficiencia	Minimizar los costes para maximizar la rentabilidad	La elección de la alternativa qu

El sistema de mercado y el sistema de economía pública tienen en común un conjunto de factores y limitaciones: la realidad biofísica: las leyes básicas de la naturaleza. Además de ser ciega a la economía pública, la economía tampoco reconoce debidamente los imperativos y limitaciones biofísicos (véase el apartado 2). La combinación de estas dos deficiencias resulta especialmente problemática a la hora de abordar el cambio climático.

6. Un ejemplo: la mitigación del cambio climático. Depender de los mercados para hacer lo que los mercados no pueden hacer

La ceguera de la teoría económica dominante ante la economía pública y su desprecio por las realidades biofísicas tiene consecuencias en el mundo real. He aquí tres ejemplos dentro del ámbito del cambio climático que demuestran cómo el monocultivo intelectual de la economía de mercado afecta profundamente a la formulación de políticas públicas, con consecuencias potencialmente devastadoras para las personas y el planeta.

En primer lugar, algunos antecedentes.

La comunidad científica ha llegado al consenso de que es perentorio reducir la concentración atmosférica de dióxido de carbono (CO_2), que ha alcanzado un nivel sin precedentes en la historia de la humanidad y es uno de los principales desencadenantes de los fenómenos climáticos extremos ampliamente observados. La necesidad colectiva y biofísica es reducir el nivel de CO_2 en la atmósfera. Los dos enfoques principales son la descarbonización y la mitigación. La descarbonización (transición a fuentes de energía sin carbono, como las renovables) está avanzando en algunos países. Sin embargo, muchos Gobiernos de todo el mundo están adoptando una táctica de mitigación, que es científicamente cuestionable y que puede agravar el problema: la "captura de carbono", es decir, el uso de maquinaria industrial y productos químicos para "capturar" CO_2 e inyectarlo bajo tierra. Cuando el CO_2 se "captura" en fuentes de emisiones como chimeneas industriales, se denomina "captura y almacenamiento de carbono" (CAC). Cuando el CO_2 se extrae del aire, se denomina "captura directa en el aire" (CDA). Estos tipos de "captura de carbono" mecánica se basan en soluciones de mercado, pero dependen de las subvenciones gubernamentales. Los Gobiernos han destinado miles de millones de dólares (y euros, etc.) a la captura mecánica de carbono a pesar de su historial de fracasos.

Detrás del rápido aumento del apoyo a la captura mecánica de carbono entre los responsables gubernamentales se esconde una intrusión influyente, pero generalmente inadvertida, de la economía de mercado en la modelización del cambio climático, junto con la inclinación de muchos responsables políticos a buscar soluciones en los agentes privados[13]. A continuación, se ofrecen tres ejemplos de lo que está ocurriendo.

6.1. La economía sustituye a la ciencia

en los modelos de mitigación del cambio climático

Los informes de un organismo afiliado a las Naciones Unidas, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), se han utilizado tanto para informar como para justificar la toma de decisiones por parte de los Gobiernos. Apuntando a las "vías" de mitigación elaboradas a partir de los modelos del IPCC, los Gobiernos recurren cada vez más a la "captura de carbono", suponiendo que dichas "vías" se basan en la ciencia. Pero los economistas participan en la modelización, y las herramientas y los supuestos de la economía de mercado están profundamente infundidos en la modelización de escenarios, invalidando con frecuencia la ciencia y a los científicos (Carton, 2020; Keen, 2021; Robertson, 2020).

Por ejemplo, uno de los principales factores que influyen en los resultados de los modelos del IPCC es el uso de una "tasa de descuento", una técnica matemática, tomada de la economía de mercado, que financiariza los juicios de valor sobre las medidas que se toman ahora frente a las que se tomarán en el futuro. La elección de una tasa elevada en los "modelos de evaluación integrados" hace que parezca que una transición rápida a fuentes de energía sin carbono sería inasequible a corto plazo (Carton, 2020) y, por tanto, los modelos favorecen el retraso de la descarbonización. Esto a su vez provoca la necesidad de "eliminar" las emisiones continuamente acumuladas en la segunda mitad del siglo XXI. Sin la intervención de la economía de mercado, los modelos climáticos del IPCC probablemente describirían una transición rápida a fuentes de energía sin carbono como un camino más eficaz que la "eliminación" de CO2 tras "sobrepasar" las emisiones de carbono.

Como resultado de la intromisión de la economía neoclásica en la modelización del cambio climático, escribe el economista Steve Keen (2021) "el proceso, por lo demás aceptable, por el que el IPCC

coteja los conocimientos humanos sobre el cambio climático ha debilitado críticamente, en lugar de fortalecer, la respuesta de la sociedad humana al cambio climático". Y continúa:

La mayoría de los políticos han estudiado algo de economía. Pocos han estudiado ciencias, por lo que son incapaces de leer las partes científicas de los informes del IPCC. La mayoría de sus asesores, que son los que leen los informes para los políticos, también tienen formación económica, no científica. La mayor parte del debate político gira en torno a cuestiones económicas más que científicas. El resultado final de todo esto es que, aunque los científicos han dirigido el estudio del cambio climático en sí, los economistas han dominado la política pública al respecto.

6.2. Un supuesto implícito de ‘valor de cambio’

donde no lo hay: una falsa analogía con la subvención de la energía solar

Los responsables políticos y los defensores de la “captura de carbono” insisten en que es una solución de mitigación viable y basada en el mercado (Sekera y Lichtenberger, 2020), pero que se necesita financiación pública para reducir los costes y aumentar la eficiencia. Sus defensores suelen utilizar la industria solar como analogía. Su analogía es falsa.

La “captura de carbono” solo reduce la concentración de CO2 en la atmósfera cuando se entierra permanentemente el CO2 eliminado del aire. No se trata de una transacción de mercado. Enterrar tu producto (el CO2 capturado) no produce ningún valor de cambio (Malm y Carton, 2021). A pesar de las afirmaciones de que el CO2 es un activo potencialmente comercializable[14] , en realidad no hay mercado para miles de millones de toneladas de CO2, que es la escala anual que tendría un impacto significativo sobre el clima.

A diferencia de la compraventa de energía a través de instalaciones solares, la captura y almacenamiento de carbono subvencionados es una eliminación de residuos financiada con fondos públicos (Lackner y Jospe, 2017; Malm y Carton, 2021).

6.3. Se favorece la captura de carbono como método de mitigación a pesar de su historial de fracasos

Múltiples estudios han demostrado que la captura mecánica de carbono no funciona. La mayor parte de los proyectos en todo el mundo han fracasado (por ejemplo, véase Wang et al., 2021, sobre 263 proyectos). El propio proceso fracasa en tres criterios: eficacia, eficiencia de los recursos e impactos colaterales (Sekera y Lichtenberger, 2020; Sekera et al., 2023). Sin embargo, a pesar de este historial de fracasos, los Gobiernos adoptan cada vez más la "captura de carbono", mientras que la industria de los combustibles fósiles emprende una campaña mundial para promoverla como una "solución" esencial.

El resultado ha sido una serie de decisiones tomadas por naciones de todo el mundo (incluidos Occidente, Asia, África y Oriente Medio) que se basan en la economía de mercado y que sirven a fines mercantiles en lugar de satisfacer una necesidad colectiva. Estas decisiones están socavando la capacidad del sistema de economía pública para abordar eficazmente el cambio climático.

Abordar el cambio climático debe entenderse como una "necesidad biofísica colectiva":

es una necesidad colectiva, no una demanda del mercado,

nos enfrenta a realidades biofísicas de las que no podemos escapar.

Este enfoque no es posible sin un reconocimiento y una comprensión de la economía pública.

7. Conclusión

Necesitamos una teoría y una comprensión sólidas de la economía pública como sistema de producción colectivo, junto con una ciencia económica que tenga en cuenta las leyes básicas de la naturaleza. La incapacidad de la economía dominante para atender a las realidades biofísicas y reconocer la economía pública como un sistema de producción distinto tiene graves consecuencias en el mundo real.

Debemos hacer posible una nueva economía pública comprometida con inversiones a largo plazo que puedan aportar soluciones que resuelvan los problemas colectivos y sirvan a la sociedad.

Capítulo 3

El Estado de bienestar del siglo XXI: transformaciones y retos

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente

La seguridad es la primera y principal razón para la existencia de vida en sociedad […]. Dependemos los unos de los otros para la supervivencia. Esta es la realidad que debe ser tomada como punto de partida para cualquier discusión sobre la sociedad humana.

De Waal (2009: 20)

1. Introducción

No creo que sea exagerado afirmar que en las más de tres décadas que han transcurrido desde mi primera investigación sobre la economía del Estado de bienestar, el libro Crisis y futuro del Estado de bienestar, publicado en 1989, esta sea la primera vez en la que, salvo error u omisión, no es necesario hacer una defensa de la racionalidad y lógica económica del Estado de bienestar como herramienta de gestión de riesgos económicos y sociales, ni de su plena compatibilidad con el funcionamiento de una economía de mercado. La comparación entre los desastrosos resultados de la gestión de la Gran Recesión con su confianza en la hipótesis de la "austeridad expansiva", expresión acuñada por el malogrado economista Alberto Alesina (1957-2020) y suscrita con entusiasmo por la Comisión Europea, y los resultados de la reciente crisis vinculada a la pandemia de la COVID-19 han puesto en evidencia que existe una forma distinta de gestionar las recesiones, recuperando los viejos saberes keynesianos, ahora (nunca es tarde si la dicha es buena) abrazados por instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), poco sospechosas de practicar la heterodoxia económica (véase sobre esto también el capítulo 6 en este volumen). A los lectores y lectoras interesados por estos temas probablemente les resultará familiar que, en esta misma línea, ahora se defiendan por estas mismas instituciones las bondades del salario mínimo, como herramienta de predistribución de la renta y mejora del bienestar de las personas que trabajan en empleos con bajos salarios, o la importancia de las prestaciones sociales (redistribución) para compensar las tendencias hacia una mayor desigualdad que se han evidenciado en las últimas décadas prácticamente en todos los países. Estas dos cuestiones hasta hace poco o bien eran un anatema o simplemente estaban fuera de la lista de preocupaciones de ambas instituciones. Si acaso, la discusión ahora gira en torno a qué tipo de políticas sociales son las más efectivas y no a su existencia, conveniencia y funcionalidad en

una economía de mercado.

Pero ello no significa que el Estado de bienestar o, quizás mejor, los Estados de bienestar, pues estos existen bajo numerosas formas e intensidades, se encuentren en una especie de nirvana, ya que existen toda una serie de nuevos retos que se suman a los viejos con los que ha tenido que lidiar el Estado de bienestar desde su creación. En este sentido, el estribillo de la vieja canción de Silvio Rodríguez, Sueño con serpientes: "La mato y aparece una mayor […]. Con mucho más infierno en digestión", es una magnífica metáfora del devenir del Estado de bienestar. El presente capítulo pretende introducir al lector, con la limitación de espacio disponible, en los principales problemas a los que se enfrenta el Estado de bienestar en el siglo XXI. Con esa finalidad, la siguiente sección abordará lo que se podría denominar los "hechos estilizados del Estado de bienestar", con el objetivo de sentar las bases, desde donde estamos, del resto del capítulo. En la sección tercera se presentarán, de forma sintética, los retos a los que se refiere el título del capítulo, mientras que, en la sección cuarta, que servirá como cierre del capítulo, se repasarán algunas de las propuestas que se han hecho para abordarlos.

2. Hechos estilizados del Estado de bienestar

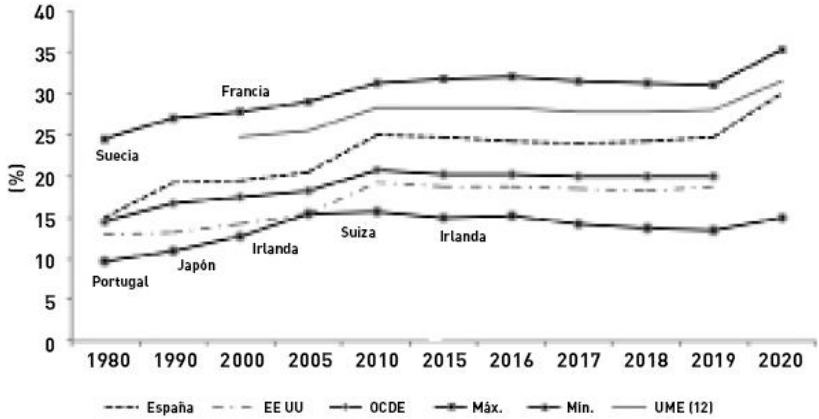
El primero de los hechos estilizados del Estado de bienestar es su capacidad de resistencia en un contexto histórico que, desde el fin de los años dorados del capitalismo (Marglin y Schor, 1990), coincidiendo con la primera crisis del petróleo a comienzos de la década de 1970 y el hundimiento del sistema de Bretton Woods, se puede considerar como hostil. Como se puede ver en el gráfico 1, que reproduce como indicador aproximado del comportamiento del Estado de bienestar el peso del gasto público social en el producto interior bruto (PIB)[15] desde 1980 para un conjunto de países de renta alta, la media de los países de la OCDE y los 12 países de la primera oleada de la Unión Económica y Monetaria (UEM), desde 1980 a 2019 (2022 en el caso de España y la UEM), considerado el grupo de los principales países de la UE, el Estado de bienestar ha mostrado una gran capacidad de resistencia (resiliencia que se diría ahora) en las últimas cuatro décadas de su existencia. El gráfico, que también ofrece información sobre el peso máximo y mínimo del gasto social sobre el PIB (y el país al que corresponde)[16], refleja como la participación del gasto social en el PIB aumenta hasta la Gran Recesión, para estabilizarse con posterioridad a esta y volver a crecer, en los dos casos para los que hay información homogénea, España y UEM(12), con la crisis de la COVID-19, tanto por el aumento del gasto social activado para hacerla frente como por la caída del PIB. En lo que a esto respecta, en 2020 el gasto público total de los países de la UE(27) prácticamente alcanzó el 53%, superando el 60% en Francia[17]. Desde esta perspectiva meramente cuantitativa, siguiendo con las referencias musicales, podríamos decir Crisis? What Crisis? Pero como veremos más adelante, esta, aun siendo cierta, deja fuera otras aproximaciones a la salud del Estado de bienestar que no son en absoluto tan halagüeñas[18]. En todo caso, eso no significa que no haya motivo de preocupación, ya que muy bien podría ocurrir que las necesidades de protección hubieran crecido más rápidamente que el PIB, lo que exigiría un aumento de la participación del gasto social en este, so pena de

producirse un deterioro.

El gráfico anterior, y en concreto la diferencia tan importante existente entre los valores máximos y mínimos de protección social, refleja el que sería el segundo hecho estilizado al que vamos a hacer referencia: la existencia de distintas formas de gestionar los objetivos de seguridad del Estado de bienestar y las distintas ambiciones en términos del gasto social deseable y su reparto entre el sector público y el mercado. De ahí que prácticamente desde el principio de los estudios sobre el Estado de bienestar se hable de sus modelos. Más allá de entrar en el análisis de estos, normalmente construidos a partir de la clasificación de Esping-Andersen (1990) de modelos liberal (por ejemplo, el Reino Unido), social-conservador (por ejemplo, Alemania) y socialdemócrata (por ejemplo, Suecia), a los que se le han ido añadiendo otros modelos como el mediterráneo (Ferrera, 1996) o distintos tipos vinculados a los antiguos países de socialismo real (Fenger, 2007), nos interesa en esta sección llamar la atención sobre la existencia (gráfico 2) de una relación de sustitución, o trade-off, entre el papel del sector público y el privado (mercado) en la provisión de servicios de bienestar. Esta relación inversa pondría de manifiesto, en nuestra opinión, la centralidad de este tipo de gasto en el bienestar, de forma que cuando la provisión pública es insuficiente, se sustituye (al menos los que pueden hacerlo) por la provisión privada.

GRÁFICO 1

PORCENTAJE DEL GASTO SOCIAL CON RESPECTO AL PIB



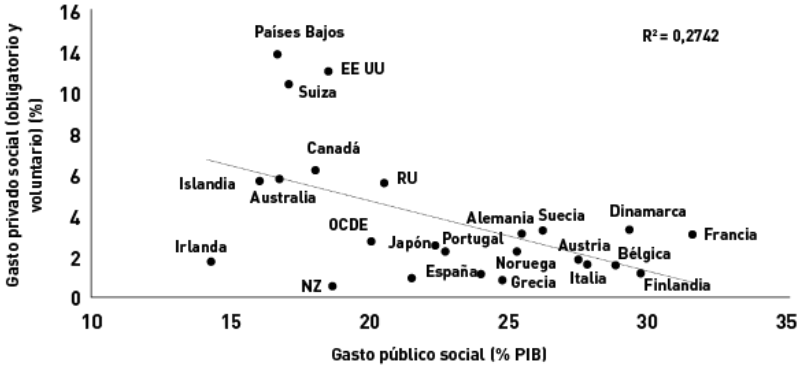
Nota: Los valores máximos y mínimos corresponden a los países de la Unión Europea (15), Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Estados Unidos.

Fuente: OECD Social Statistics (SOCX), Eurostat (2020 y UME) y elaboración propia.

El tercer hecho estilizado es el alto nivel de apoyo que tienen y mantienen los principales programas de gasto social, incluso cuando se examina específicamente por la disposición a pagar más impuestos para mejorar determinadas prestaciones. Quizá este alto nivel de apoyo explica el mantenimiento del gasto social (en grandes números, aunque no necesariamente en todos y cada uno de los programas) incluso en presencia de Gobiernos con programas políticos menos inclinados a la intervención social pública. Tomando como ejemplo el caso de España, como se puede ver en el gráfico 3, una abrumadora mayoría de personas considera que los recursos dedicados a los principales ámbitos de acción del Estado de bienestar son menos de los necesarios, especialmente en sanidad, dependencia y vivienda (un ámbito este marginado en el Estado de bienestar español, que tan solo suponía en 2020 el 0,1% del PIB, unos 30 euros por persona). En todo caso, solo en un 34% de los casos los encuestados consideran que esa mejora en los servicios públicos justificaría un aumento de los impuestos[19].

GRÁFICO 2

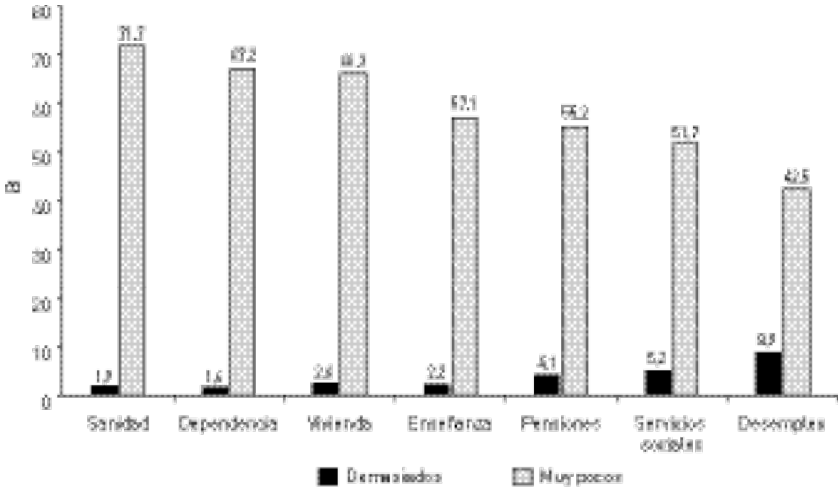
GASTO SOCIAL PÚBLICO Y PRIVADO (OBLIGATORIO Y VOLUNTARIO)



Fuente: OECD Social Statistics (SOCX) y elaboración propia.

GRÁFICO 3

POBLACIÓN QUE CONSIDERA QUE SE DEDICAN DEMASIADOS/ MUY POCOS RECURSOS A DISTINTAS PRESTACIONES SOCIALES (2022)



Fuente: CIS (2022: 4, pregunta 8).

En todo caso, estos resultados no suponen un blindaje del Estado de bienestar, ya que este dependerá de su capacidad para ofrecer servicios sociales de calidad a la población que, en caso contrario, en la terminología propuesta por Hirschman (1977), esta o, al menos, aquellos que puedan, podrían, en el caso de no ser oída su "voz" crítica, ejercer la opción de "salida" del sistema y acudir al sector privado para cubrir las necesidades para las que antes confiaban en el sector público, desapareciendo su "lealtad" hacia este y haciendo, por lo tanto, menos viable, políticamente hablando, su mantenimiento en los niveles existentes.

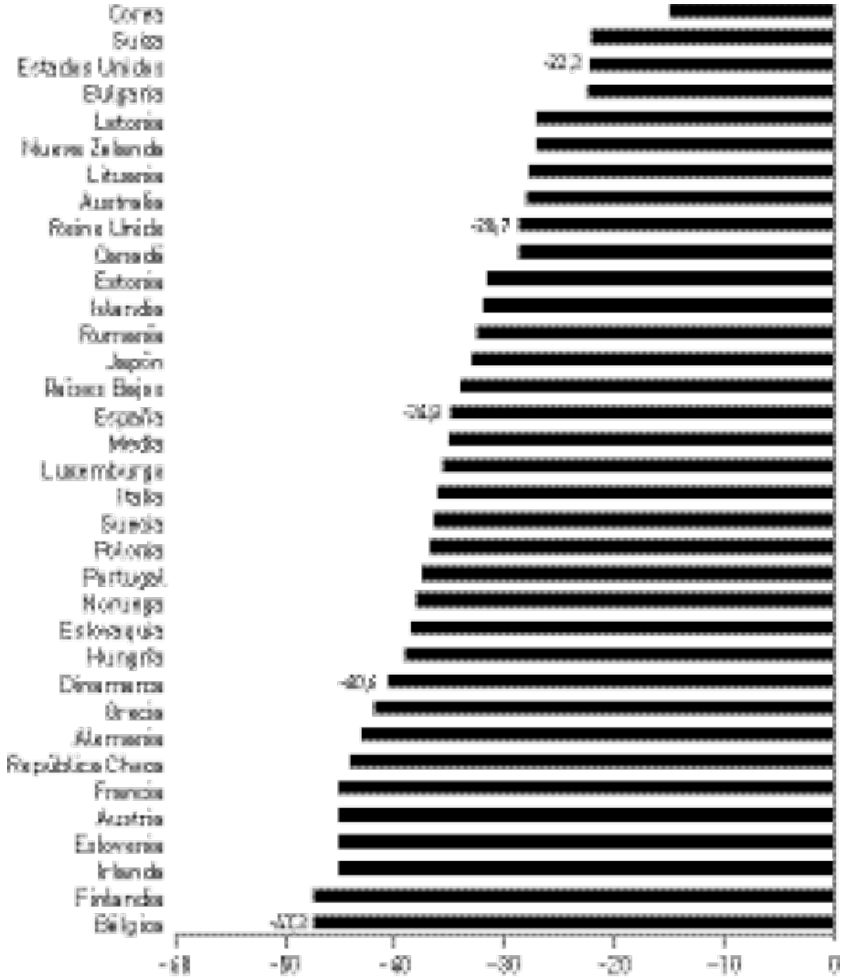
El último hecho estilizado que mencionaremos es el claro efecto que tiene el Estado de bienestar en términos de reducción de la desigualdad y la pobreza, que también se trata, desde otro enfoque, en el capítulo 5. Aquellos países con un Estado de bienestar más desarrollado son también países con menor desigualdad y tasa de pobreza, especialmente cuando se considera la desigualdad desde una perspectiva que va más allá de la monetaria, para incluir el acceso a servicios como la educación y la salud[20]. Este resultado se alcanza, de forma indirecta, ya que la lucha contra la desigualdad estuvo entre los objetivos fundacionales del Estado de bienestar, gracias al impacto redistributivo de las prestaciones sociales,

aunque también (aproximadamente en una cuarta parte) mediante la progresividad (aunque cada vez menor) de los impuestos. Por ejemplo, como se puede ver en el gráfico 4, que recoge la diferencia entre el índice de Gini de mercado y en términos de renta disponible (después de impuestos directos y transferencias) expresada en porcentaje con respecto a la desigualdad de mercado, la acción del Estado de bienestar reduce la desigualdad, para la media de los países de la muestra, en algo más de una tercera parte, aunque con resultados muy distintos según países, con Bélgica o Finlandia, en un extremo, donde la acción del Estado de bienestar reduce la desigualdad de mercado a la mitad, y Estados Unidos (o Suiza), donde la reduce en algo más de una quinta parte. En España la reducción es del 35%. En todo caso, como se ha señalado antes, las prestaciones en especie, como educación y especialmente sanidad, también tienen un fuerte componente redistributivo. Por poner un ejemplo, el gasto medio en salud en España en 2019 era equivalente al 45% de la renta de la primera decila de renta (el 10% de población con menor renta) y al 22% de la segunda, mientras que solo suponía el 4% de la renta de la décima decila. Una dimensión que, por el contrario, no parece permanecer vinculada al desarrollo del Estado de bienestar, a pesar de estar entre sus objetivos programáticos más modernos, es la desigualdad de género y, en concreto, la brecha salarial de género, con un valor medio (sin ajustar) que en 2021 alcanzaba en la Unión Europea el 12,7% (8,9 en España), con valores superiores en países como Francia, 15,4%, o Alemania, 17,6% (Eurostat)[21].

GRÁFICO 4

IMPACTO REDISTRIBUIDOR DEL ESTADO DE BIENESTAR

EN UNA MUESTRA DE PAÍSES DE LA OCDE



Nota: (I. Gini de renta disponible-I. Gini de mercado) / I. Gini de mercado (%).

Fuente: OECD y elaboración propia.

En todo caso, hay que señalar que la reducción de la desigualdad recogida en el gráfico anterior responde, de forma importante, al gasto en pensiones de vejez, que son, con mucho, la principal transferencia de renta de los Estados de bienestar. Ello explica que la reducción de las tasas de pobreza en la vejez —otrora vejez era

sinónimo de pobreza— no haya ido acompañada de la reducción de las tasas de pobreza en otros colectivos (como los menores de edad, las familias monoparentales o los desempleados)[22].

3. Retos del Estado de bienestar

ya entrados en el siglo XXI

En la sección anterior hemos visto como las predicciones más agoreras sobre la crisis del Estado de bienestar no se han cumplido y como esta institución, o conjunto de políticas sociales, ha resistido, en términos cuantitativos al menos, a los ataques de los que habría sido objeto desde los años ochenta, con la "revolución conservadora" de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, y el triunfo de la visión neoliberal de la economía. Esa demostrada resiliencia del Estado de bienestar no significa, como también se ha apuntado más arriba, que no se haya visto afectado, desde una perspectiva cualitativa, por dichos ataques. Por un lado, el mantenimiento del gasto social en términos relativos con respecto al producto interior bruto puede perfectamente ir acompañado por un deterioro de sus prestaciones cuando las necesidades aumentan por encima de lo que lo hace el PIB. Ejemplo paradigmático de ello es el gasto en pensiones; en 2020, en España, la población de más de 64 años suponía en 19,6% del total; en 2050, cuando su peso poblacional alcance el máximo de acuerdo con las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), llegará hasta el 31%, lo que supone un aumento del 60%. En este contexto, el mantenimiento del peso de las pensiones en el PIB, o incluso su aumento en unos pocos puntos porcentuales, puede ir acompañado de una pérdida de calidad de vida de este colectivo. Por otro lado, la opción hacia la producción privada de muchos de los servicios públicos, potenciada por el "redescubrimiento del mercado" asociado al fracaso de la economía de planificación y a la transformación del capitalismo en el único modelo de organización social existente (con la poco atractiva alternativa de Corea del Norte), puede conducir, con el paso del tiempo, aunque se mantenga la provisión pública de dichos servicios, a una segmentación y diferenciación de la población que pasará a tener experiencias distintas en materia de educación, sanidad, etc.

Junto a ello, el Estado de bienestar se va a enfrentar en los próximos años (y en muchos casos ya se está viendo afectado) a una serie de cambios con un impacto directo (al menos potencial) sobre su funcionamiento. Sin ánimo de exhaustividad, en esta sección trataremos, siquiera brevemente, los siguientes: crecimiento económico, crisis medioambiental y calentamiento global; cambio demográfico en su doble vertiente: de aumento de la población de mayor edad e inmigración y consolidación de la revolución tecnológica digital.

3.1. Crecimiento económico, crisis medioambiental y calentamiento global

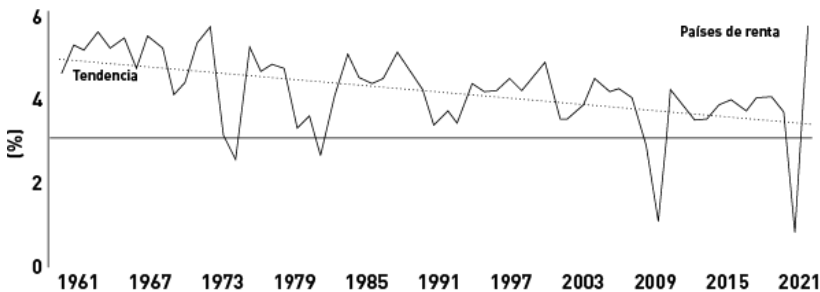
El crecimiento económico es un elemento central para el buen funcionamiento de la economía de mercado por múltiples razones. En primer lugar, porque en ausencia de crecimiento económico, el natural aumento de la productividad vinculado al cambio técnico y a la mejora del conocimiento, junto con el crecimiento (aunque decreciente) de la población, daría lugar (en ausencia de cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo) al aumento del desempleo. En segundo lugar, el crecimiento económico permite mejorar el nivel de vida material de la población sin necesidad de cuestionar la distribución de la renta, siempre y cuando, y esto es importante, el crecimiento de la renta alcance, aunque sea de forma dispar, a toda la población, ya que en caso contrario este perdería su razón de ser desde esta perspectiva. En tercer lugar, el crecimiento económico permite aumentar los ingresos públicos, de nuevo, sin necesidad de aumentar el peso del sector público en la economía o, alternativamente, aumentar este al tiempo que aumenta la renta disponible de la población. En definitiva, las nuevas necesidades de gasto social se pueden financiar, simplemente, con el aumento de la producción.

Sin embargo, como se puede apreciar en el gráfico 5, en las últimas décadas el crecimiento del PIB en el conjunto de países de renta alta, a pesar de las promesas de la globalización y de la "revolución digital", ha experimentado una tendencia decreciente. De hecho, la última década ha visto como se recuperaba un término acuñado por el economista Keynesiano Alvin Hansen (1887-1975), para referirse a la reducción del crecimiento en economías maduras, el de "estancamiento secular"[23], de la mano del economista estadounidense Lawrence H. Summers (2020). De acuerdo con esta teoría, la combinación del estancamiento demográfico con el aumento del ahorro, en parte como resultado de la redistribución de la renta hacía la población con mayores ingresos que tiene también,

como resultado de ello, una mayor propensión al ahorro, estaría dando paso a una época de escaso crecimiento, cuando no estancamiento económico.

GRÁFICO 5

CRECIMIENTO DEL PIB EN LOS PAÍSES DE RENTA ALTA (1961-2021)



Fuente: World Development Indicators (World Bank) y elaboración propia.

Junto a ello, la evidencia creciente y certificada por los sucesivos informes del Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) sobre el calentamiento global de acción antrópica provocada por la emisión de gases con efecto invernadero (GEI) derivados de la actividad productiva ha abierto nuevas incógnitas en relación con el impacto que las medidas necesarias para frenar dicho proceso de calentamiento (con la finalidad de no superar los famosos 1,5 grados de calentamiento del Acuerdo de París de 2015) podrían tener sobre el crecimiento económico.

Por un lado, el cambio de las formas de producir energía, bienes y servicios (especialmente transporte) podrían suponer, por el mayor coste de las tecnologías limpias (la descarbonización del sistema productivo) que deberían sustituir a las viejas formas de producir, un aumento de los costes[24] y una reducción del crecimiento

económico. La reestructuración productiva vinculada a la transición energética también repercutirá, a modo de ola de destrucción creadora "a la Schumpeter", en la destrucción de empleos en algunos sectores productivos y el aumento de empleos en otros, con un impacto, que, aunque sea positivo en términos netos (McKinsey, 2022; Eurofound, 2019) tendrá un coste elevado para aquellas personas desplazadas de sus trabajos por el proceso de descarbonización. Junto a ello, el propio calentamiento global, incluso aunque se logre limitar a los niveles propuestos en el Acuerdo de París, tendrá consecuencias negativas sobre la actividad económica, que ya se están manifestando en términos de efectos meteorológicos extremos (sequías, inundaciones, etc.). La pregunta es, por lo tanto, si es razonable pensar que se podrá seguir acudiendo al crecimiento económico para resolver las necesidades de recursos del Estado de bienestar.

Por otra parte, la transición a un nuevo modelo productivo y energético tiene, como todos los cambios económicos, un efecto dispar sobre las poblaciones, afectando de forma desproporcionada a aquellas económicamente más vulnerables. A modo de ejemplo, baste decir que, según Eurostat, en 2015 el 20% de la población española con mayor renta familiar disponible gastaba el 2,4% de su capital en electricidad, gas y otros combustibles, frente al 9,7% en el caso del 20% con menor renta. Ello plantea nuevos retos al Estado de bienestar si queremos hacer posible una transición justa.

En todo caso, reconociendo el papel que tiene el crecimiento económico en el mantenimiento del Estado de bienestar y en el aumento de este, es importante señalar que existe una brecha significativa entre el aumento del PIB derivado del crecimiento económico y el aumento del bienestar económico. El estudio de la literatura desarrollada desde la década de 1970 sobre indicadores alternativos de bienestar permite concluir que existe una brecha importante entre el aumento del PIB y el aumento del bienestar económico, que depende de muchos más elementos (disponibilidad de tiempo, distribución de la renta, seguridad económica, acceso a bienes libres, etc.) que el PIB. Uno de retos económicos a los que nos enfrentamos es, precisamente, cómo reducir esa brecha, cómo aumentar la eficiencia a la hora de transformar el PIB en bienestar.

3.2. Cambio demográfico y Estado de bienestar

El segundo de los retos a los que haremos referencia es el relacionado con el cambio demográfico en el que están inmersas las sociedades de renta alta. Con el crecimiento económico se produce un cambio importante en las pautas demográficas de la población caracterizado por una caída de la tasa de mortalidad y el aumento de la esperanza de vida y la correspondiente caída, con cierto retardo temporal, de la tasa de natalidad, lo que se conoce como "transición demográfica". Ello hace que cambie de forma radical la estructura etaria de la población, de una estructura dominada por las edades inferiores (en los países de menor renta) a una estructura en la que las cohortes de mayor edad ganan protagonismo. Las implicaciones económicas de estos cambios son múltiples. En todo caso, en lo que respecta a estas páginas dos son las más importantes. Por un lado, la caída en la tasa de natalidad hace que se reduzca el tamaño de las cohortes que se incorporarán en el futuro al mercado de trabajo. Por otro lado, el aumento de la esperanza de vida hace que crezca el tamaño del grupo de población que se jubila, al tiempo que aumenta el número de años que están jubilados[25]. Todo ello se traduce en un aumento de la relación entre población dependiente mayor de 65 con respecto a la población potencialmente activa. Esta dinámica repercute de forma directa e indirecta sobre el Estado de bienestar. De forma directa, tanto a través del gasto en pensiones, el principal gasto social de los Estados de bienestar del que dependerá una parte creciente de la población total, como por su efecto en el gasto en salud, en la medida en que las cohortes de mayor edad tienen un mayor gasto en salud, como en materia de dependencia[26]. Y de forma indirecta, en la medida en que se reduzca el peso en la población total de los grupos en edad laboral.

Este cambio en la estructura poblacional va acompañado de otro cambio demográfico importante, que ya se ha manifestado en nuestro país a lo largo de este siglo: el aumento de la inmigración y el correspondiente aumento del peso demográfico de la población

nacida en el extranjero. Mientras que a finales de la década de 1990 la presencia de inmigrantes en España no alcanzaba el 2% de la población total, en 2022 los nacidos en el extranjero suponían el 16%. Según las estimaciones del INE, para el periodo 2022-2072, en el escenario central de saldo migratorio, los inmigrantes podrían aportar más de cinco millones de habitantes a la población total, frente a una caída de población de casi seis millones en el escenario de inmigración nula (52,8 millones frente a 41,6 en 2050, comparados con los 48,2 actuales). Ello significa que en España, en algo menos de dos décadas, alrededor de un tercio de la población podría haber nacido en el extranjero[27].

El aumento de la población nacida en el extranjero tiene importantes y diversos efectos sobre el Estado de bienestar. Por un lado, en la medida en que la población inmigrante suele ser joven, contribuye a un "rejuvenecimiento" demográfico y a la correspondiente reducción de la tasa de dependencia demográfica. Por otro lado, en la medida en que los inmigrantes suelen pertenecer a los segmentos de menor renta, pueden aumentar las demandas en materia de asistencia social y lucha contra la pobreza[28]. Pero más allá de estos efectos, nos interesa destacar el posible impacto que un aumento mal gestionado de la inmigración podría tener sobre el respaldo y las características del Estado de bienestar. Algunos investigadores han planteado la hipótesis de que el aumento de diversidad etnolingüística asociado a la inmigración podría derivar en una pérdida de respaldo a las actuaciones de redistribución propias del Estado de bienestar, especialmente cuando, debido a sus características (edad, nivel de ingresos, etc.), estas benefician al colectivo de inmigrantes. De hecho, una de las constantes de los movimientos políticos de extrema derecha es el rechazo a los inmigrantes que, según ellos, restan recursos en materia de protección social a los nacionales. Y ello independientemente de que la información disponible (Muñoz de Bustillo y Antón, 2010; Muñoz de Bustillo y Grande, 2017) demuestre que el lugar de nacimiento (en España o el extranjero) no explica el grado de acceso a las prestaciones sociales, esto es, que los inmigrantes en España no tienen un acceso mayor a las prestaciones sociales que los nacionales de idénticas características. En esta línea, se ha argumentado que el grado de diversidad etnolingüística puede ser un factor que explique la disponibilidad a

respaldar políticas de redistribución de ingresos, ya sea directa, mediante transferencias, o indirectamente, mediante servicios, en cuyo caso la tendencia hacia países étnicamente más diversos podría derivar en un menor apoyo al Estado de bienestar, con el peligro de que estos deriven hacia otros de tipo chovinista, en donde el acceso a la protección social dependa del origen de las personas.

3.3. Revolución digital y cambio técnico

El tercero de los retos a los que se enfrenta el Estado de bienestar sería el derivado de la nueva ola de cambio tecnológico vinculado a la revolución digital y los avances en inteligencia artificial (IA) que, día sí y día también, ocupan la atención de los medios de comunicación social. A diferencia de los dos casos anteriores, nos enfrentamos ahora a un reto cuando menos paradójico, ya que, en principio, la revolución digital lo que debería es poner en marcha un ciclo virtuoso de aumento de la productividad y la capacidad de generación de valor que podría utilizarse, al menos en parte, para financiar las nuevas necesidades sociales asociadas, por ejemplo, al aumento de la tasa de dependencia demográfica mencionada en la sección anterior. De hecho, si se materializara finalmente el aumento de productividad prometido por la robotización, el internet de las cosas, las plataformas, etc., ello sería equivalente a que fuera necesario un menor número de trabajadores para alcanzar un determinado producto interior bruto, ya que el PIB per cápita es el producto de la tasa de empleo y la productividad. De ser así, podríamos pensar, que la propia revolución "tecnodigital" sería el camino para resolver el problema demográfico anteriormente mencionado: un porcentaje menor de población activa, ayudado de tecnologías mucho más productivas, podría generar un PIB lo suficientemente elevado como para cubrir sus propias necesidades y las necesidades de la población jubilada, en un contexto de bienestar creciente, en una especie de "utopía tecnodigital".

El problema, como es bien sabido, es que lo anterior solamente es válido en un contexto en el que la introducción de nuevas tecnologías no desplace a los trabajadores, sustituyendo trabajo por capital al ir acompañado por un aumento de la producción ya sea en los mismos u otros bienes y servicios. De no ser así, la utopía tecnodigital podría convertirse en una especie de pesadilla para todas aquellas personas desplazadas por unas nuevas máquinas cada vez más versátiles. Para que ello no ocurra, hace falta, como ha acontecido en pasadas revoluciones tecnológicas, que los aumentos

de la productividad vayan acompañados bien de aumentos en la demanda (y del PIB), bien de una reducción de la jornada laboral, hasta absorber, por una vía o por otra, el crecimiento de la productividad sin afectar negativamente al empleo.

La revolución digital ha venido acompañada también por otros dos fenómenos con implicaciones para el Estado de bienestar. El primero de ellos es una desmaterialización de la producción y del capital, que hace que algunos autores hablen del capitalismo sin capital, en la medida en que ahora es el conocimiento, las marcas, en definitiva, el capital intangible (Tomer, 2008), la principal fuente de valor de muchas empresas tecnológicas, que afecta a la capacidad de los Estados de gravar las rentas generadas por estas empresas. El segundo fenómeno es su contribución al aumento de la desigualdad, con el crecimiento exponencial del peso de los más ricos entre los ricos en el conjunto de la renta y riqueza mundial.

Aunque en el mejor de los mundos, y así ha ocurrido en el pasado, si bien ciertamente no de forma automática, el crecimiento de la productividad se pueda absorber sin afectar al empleo, y puede que así ocurra en el medio-largo plazo, ello no quiere decir que hasta que llegue ese momento el cambio técnico no pueda tener efectos negativos con impacto sobre el Estado de bienestar. El primero de ellos sería su efecto sobre la estructura del empleo. El segundo, sus efectos sobre su nivel y el riesgo de aparición de "desempleo tecnológico". En lo que al primer impacto se refiere, hay un intenso debate en la economía sobre los efectos que la adopción de las nuevas tecnologías están teniendo sobre la estructura del empleo entre aquellos que defienden que estas sustituyen, principalmente, las actividades menos cualificadas, al tiempo que su introducción potencia el empleo en los segmentos de mayor cualificación, lo que derivaría en una mejora de su calidad y de sus salarios (upgrading), y aquellos que defienden que las tecnologías digitales son especialmente adecuadas para la sustitución de trabajadores que realizan tareas rutinarias, ya sean manuales o intelectuales. Estas tareas, se encontrarían, en su opinión, situadas en los segmentos centrales de la distribución del empleo en términos de cualificación y salarios, con lo que el cambio tecnológico derivaría en una "polarización" del empleo, con crecimiento de este en ambos extremos de la distribución salarial: baja y alta calidad,

contribuyendo a un aumento de la desigualdad. Cuando se contrasta empíricamente, se observa que las pautas de crecimiento del empleo no son homogéneas en los distintos países (lo que tendría sentido dados los distintos modelos institucionales de mercado de trabajo existentes) ni en un mismo país a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en España (Fernández Macías et al., 2015) se observa polarización durante las crisis económicas y mejora en los segmentos centrales y superiores durante la recuperación. En todo caso, no se puede excluir que estas tendencias se manifiesten en el futuro. Desde una perspectiva de género, la concentración de las mujeres en sectores de bajos salarios (donde los hombres eran mayoritarios en el pasado, para dejar de serlo en la actualidad) y su menor presencia en los segmentos intermedios de la distribución salarial (junto con su mayor crecimiento en países como España en los segmentos altos, vinculados a servicios del Estado de bienestar) derivaría, paradójicamente, en cierta protección del colectivo en presencia de polarización de raíz tecnológica. Lo mismo ocurriría con el mayor componente de tareas de cuidados, de difícil automatización, en las actividades con mayoría de presencia femenina[29].

En el caso de que el ajuste a través del aumento en la producción o reducción de la jornada laboral media no compensara el aumento de la productividad, el exceso de mano de obra derivado de su sustitución por capital se traduciría en lo que se conoce como "desempleo tecnológico", lo que supondría la apertura de un nuevo frente para el Estado de bienestar. Es oportuno señalar que este aumento del desempleo se daría en un contexto de aumento de la capacidad productiva y de agudización, salvo intervención compensatoria del Estado de bienestar, de la desigualdad. En todo caso hay que señalar que este escenario sería difícilmente compatible con el de la crisis demográfica referido anteriormente salvo por incapacidad manifiesta del sistema de utilizar los recursos (humanos) disponibles. De nuevo, las estimaciones sobre el impacto en términos de sustitución de mano de obra por capital de las nuevas tecnologías varían, desde las que apuntan a un potencial de sustitución masivo que podría alcanzar al 40% de los puestos de trabajo (Frey y Osborne, 2013) a las que obtienen, con una metodología más adecuada en nuestra opinión, efectos más moderados, alrededor del 9% (Arntz, Gregory y Zierahn 2016); en

cualquier caso, una “liberalización” significativa de mano de obra que podría compensar la pérdida de trabajadores por jubilación asociada al cambio demográfico.

4. Opciones de respuesta del Estado de bienestar

Como se ha señalado en la introducción, el Estado de bienestar ha mostrado una gran resiliencia ante los ataques ideológicos y los cambios económicos que han cuestionado su viabilidad y conveniencia como forma de protección frente a los riesgos inherentes a la economía de mercado. Aunque ello no significa que en su proceso de trasformación no haya perdido algunas de sus señas de identidad, como la universalidad, la suficiencia o la preferencia por la producción directa de determinados servicios (como la educación). En esta sección, a modo de cierre, presentaremos de qué forma pueden los Estados de bienestar hacer frente a los retos señalados más arriba: los cambios medioambiental, demográfico y tecnológico, y sus implicaciones en términos de desigualdad y riesgos sociales.

En lo que se refiere al reto medioambiental, cabe plantearse la posibilidad, avanzada por Gough et al. (2008), de que existan vínculos positivos entre el grado de desarrollo de los Estados de bienestar y su compromiso medioambiental, en lo que Koch y Fritz (2014) denominan la "hipótesis de la sinergia". Esta posibilidad es defendida, entre otros por Dryzek (en Gough et al., 2008: 7) cuando señala que "los Estados de bienestar socialdemócratas y los que Hall y Soskice denominan economías coordinadas de mercado […] están en mejor posición para gestionar las intersecciones entre política social y cambio climático que la mayoría de las economías liberales de mercado con Estados de bienestar más rudimentarios", o Baily (2015: 808), cuando concluye que "la evidencia parece indicar que los Estados de bienestar son una precondición de cualquier estrategia de desarrollo exitosa en la reducción de la emisión de carbono".

En este sentido, como señala Gough (2016), siguiendo a Polanyi

(1944), el origen de la intervención del Estado de bienestar y del Estado ecológico sería el mismo, la necesidad de poner límites al mercado en ámbitos relacionados con "mercancías ficticias", ya que ni las personas-el trabajo, ni la tierra-el medioambiente, son "cosas" producidas para su "venta". De forma que, al igual que la política social y laboral se desarrolló para poner límites a la penetración del mercado en el ámbito de las personas, la política medioambiental sería el resultado de la necesidad de regular la mercantilización del medioambiente. En ambos casos, además, existiría una necesidad funcional de intervención, en el sentido de que la ausencia de esta derivaría en situaciones social o ecológicamente insostenibles, que podrían poner en peligro (por distintas causas, de sostenibilidad social en un caso y ecológica en otro) al propio sistema capitalista. Otros autores, como Koch (2012) señalan otros paralelismos, como que, en ambos casos, las intervenciones en materia social y medioambiental son el resultado de procesos a largo plazo asociados a la industrialización y urbanización, y se instrumentan con herramientas similares, basadas en la regulación, las transferencias y los impuestos. Desde otra perspectiva, Scruggs (1999) argumenta que los países corporativistas (que en su trabajo se correlacionan con Estados de bienestar altamente desarrollados) estarían mejor preparados que los pluralistas (liberales) a la hora de hacer frente a los retos medioambientales.

Contrastar esta hipótesis, esto es, si los Estados de bienestar se encuentran en una mejor posición a la hora de hacer frente a los retos medioambientales, si existen sinergias entre ambas tareas (el desarrollo social y la defensa del medioambiente) es precisamente el objetivo del trabajo de Koch y Fritz (2014). Basándose en la clasificación de modelos de EB de Esping-Andersen, ampliada para dar cabida al régimen "oriental" (los antiguos países del Este) y "mediterráneo" (Turquía, España, Grecia y Portugal), los autores contrastan mediante técnicas de análisis de correspondencia si existe asociación entre el tipo de Estado de bienestar, medido a través del esfuerzo en gasto social y la desigualdad de ingresos, y el comportamiento medioambiental, medido mediante la importancia relativa de la generación de energía eléctrica renovable, la emisión de CO2 per cápita, la huella ecológica y la importancia de la imposición verde (% PIB), teniendo en cuenta el grado de desarrollo económico. El resultado obtenido, tanto para 1995 como para 2010,

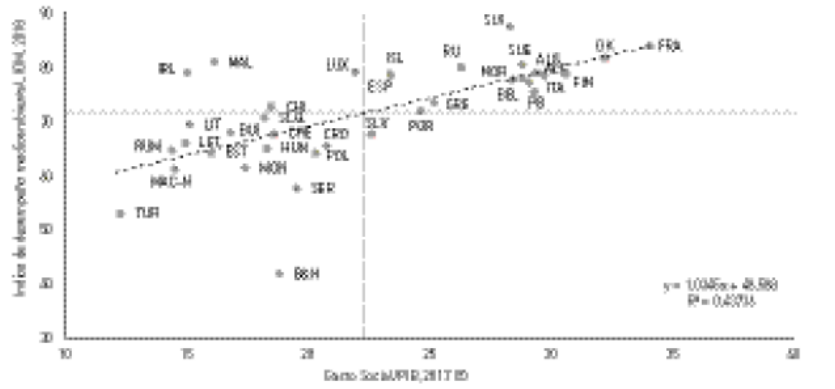
indica la independencia de las dimensiones latentes correspondientes al desempeño ecológico y Estado de bienestar, que serían "prácticamente ortogonales" (Koch y Fritz, 2014: 687). Descendiendo al ámbito de los países, los autores concluyen que la hipótesis de sinergia solo se contrastaría para algunos casos, como los de Suecia o Austria, aunque es cierto que los países con un modelo de bienestar más liberal tendrían un peor comportamiento en términos de indicadores medioambientales que los que siguen el modelo conservador y socialdemócrata, aunque con grandes diferencias entre países dentro de cada uno de estos grupos[30].

Con la intención de contrastar hasta qué punto el resultado alcanzado por Koch y Fritz (2014) podría deberse a los indicadores de comportamiento medioambiental elegidos por los autores, se ha procedido a realizar un ejercicio con la finalidad de comprobar si el uso de indicadores alternativos de desempeño ambiental arroja resultados similares. Para ello, se ha estudiado la relación entre el esfuerzo en protección social (gasto social/PIB) y el Environmental Performance Index, o índice de desempeño medioambiental, IDM, desarrollado por el Yale Center for Environmental Law &Policy de la Universidad de Yale (Wendling et al., 2018)[31]. El gráfico 6 recoge el resultado de este ejercicio para los 31países del Espacio Económico Europeo, más cinco países candidatos.

GRÁFICO 6

ÍNDICE DE DESEMPEÑO MEDIOAMBIENTAL Y ESFUERZO EN PROTECCIÓN SOCIAL

EN 36 PAÍSES EUROPEOS



Fuente: Wendling et al. (2018), Eurostat y elaboración propia.

Como se puede apreciar, basta con cambiar el indicador medioambiental utilizado para obtener un resultado aparentemente distinto al defendido por Koch y Fritz (2014). Muy probablemente, esta diferencia obedece al hecho de que la huella ecológica está muy vinculada al nivel de desarrollo económico (y a la densidad de población de los países), al igual que lo está el grado de desarrollo del Estado de bienestar, de forma que difícilmente se va a obtener una relación inversa entre estas dos variables. En el ejercicio recogido en el gráfico 6, sin embargo, el desempeño medioambiental se mide por variables directamente vinculadas a la calidad del medioambiente de los países y aunque incluye muchos indicadores que se pueden interpretar en términos de sostenibilidad, como las emisiones de GEI, por ejemplo, no es este su objetivo principal, como lo es en el caso de la huella ecológica.

Como se puede apreciar en el gráfico, con las excepciones de Malta e Irlanda, con un mejor desempeño medioambiental y bajo esfuerzo en gasto social, todos los países con esfuerzo social superior a la media muestran también un mejor desempeño medioambiental tal y como lo define el IDM. Un resultado este que se podría interpretar en términos de una mejor preparación de los Estados de bienestar para gestionar los retos ambientales por una doble vía. Por una parte, por la menor intensidad emisora de GEI de gran parte de las actividades del Estado de bienestar. Por otro lado, porque, al fin y

al cabo, el calentamiento global y los problemas medioambientales suponen un nuevo riesgo social al que tienen que enfrentarse los ciudadanos, que no (o solo marginalmente) pueden resolver de forma individual, y recordemos que el Estado de bienestar nace, precisamente con el objetivo de proteger a los ciudadanos frente a determinados riesgos sociales.

A modo de resumen, podemos concluir que la vinculación en la práctica entre desarrollo del Estado de bienestar y sostenibilidad medioambiental es compleja, dependiendo frecuentemente de la forma en la que se mida la dimensión medioambiental, ya que la relación dominante existente entre nivel de renta e impacto medioambiental de la actividad económica ensombrece cualquier efecto positivo que pueda tener el desarrollo del Estado de bienestar sobre otros aspectos del medioambiente, incluyendo la emisión de GEI por unidad de output.

En todo caso, la información disponible, aunque parcial e incompleta, indica que los Estados de bienestar, tanto por la menor intensidad de emisión de GEI de sus actividades (incluso cuando se comparan con las mismas actividades realizadas por el sector privado) como por los menores niveles de desigualdad existentes y la mayor capacidad de acción del sector público y compensación a los grupos más afectados por los nuevos riesgos ambientales, estarían en una mejor posición para afrontar la transición ecológica (sobre esta discusión, véase también el capítulo siguiente en este libro).

En lo que se refiere al impacto de los cambios demográficos y tecnológicos, una introducción masiva de tecnologías digitales revolucionarias que redujeran la necesidad de mano de obra reduciría también el problema asociado al aumento de la tasa de dependencia demográfica, convirtiéndolo en un problema de distribución (mediante los mecanismos que hagan partícipes a los jubilados de la producción creciente generada por las ubicuas nuevas tecnologías digitales) y no de escasez. Y recordemos que los Estados de bienestar pueden gestionar este tipo de problemas, siempre y cuando sean capaces de resolver en el futuro las dificultades que la globalización y la competencia fiscal han creado para gravar las rentas de capital.

En el caso de que la sustitución de trabajo por capital hiciera prescindible para la actividad laboral todavía un mayor número de personas, habría que plantearse políticas que ya están presentes en el debate actual, como la renta universal o el empleo garantizado, cuyo análisis tenemos que dejar fuera de estas páginas por restricciones de espacio.

Capítulo 4

La intervención pública ante el reto

de la transición energética justa

Pablo García García

La situación actual se define por la existencia de una crisis doble: medioambiental y social. Medioambientalmente, en la vertiente de los recursos, se está produciendo una crisis energética que trasciende los sucesos desencadenados por la guerra en Europa. Esta crisis lleva gestándose décadas, con base en los patrones de consumo no renovable, la contaminación y la dependencia del sistema económico en los combustibles fósiles. En la vertiente de los residuos, se observa el cambio climático y la destrucción de la biodiversidad, además del rebasamiento de otros límites planetarios como la alteración de los ciclos biogeoquímicos. La superación de estos límites ecológicos marca la ruta hacia un planeta inhabitable. Socialmente, las desigualdades y la pobreza se han multiplicado como consecuencia de las dos profundas perturbaciones que han ocurrido en el siglo XXI: la financiera de 2008 y la sanitaria de 2020.

Para afrontar este deterioro, se propone acometer una transición socioecológica hacia paradigmas sostenibles vertebrada por las sendas de descarbonización y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La transición socioecológica es un proceso amplio que abarca multitud de parcelas: la alimentación, la energía, los usos del suelo, etc. Por los motivos referidos, la transición energética es una de las principales protagonistas de las agendas políticas, los debates sociales, las investigaciones académicas y el activismo. En todos estos ámbitos, además, se está hablando de la necesidad de que tal transición sea socialmente justa.

Motivado por la actualidad y relevancia de la cuestión, este capítulo explora, en primer lugar, la noción de transición energética justa y los retos que esta presenta para los actuales modelos de

intervención pública organizados en torno al Estado de bienestar. A continuación, se estudia la hipótesis de la sinergia eco-social y su situación real, con una derivación hacia el emergente campo del bienestar sostenible. Finalmente, como resultado de este recorrido, se perfilan algunos ejes de intervención pública fructífera en esta línea.

1. El concepto de transición energética justa

Históricamente, las transiciones energéticas han llegado motivadas por cambios tecnológicos y de rentabilidad. En contraste, la transición presente es un proceso dirigido políticamente con el objetivo de evitar la destrucción medioambiental mediante metas temporales. Esta particular transición, caracterizada por el voluntarismo, se concibe como una reestructuración desde las energías fósiles hacia las energías limpias. En consecuencia, se prevé la desaparición de actividades convencionales y la potenciación y aparición de actividades verdes, con movilizaciones y desmovilizaciones de recursos, así como destrucciones y creaciones de empleo. A priori, el balance del proceso es incierto y variable a lo largo de las sendas de transición. Ante esta incertidumbre, la voluntad de gestión pública conduce a la actual idea de transición energética justa con el fin de procurar que los impactos negativos de la transición sean compensados, de tal forma que protección ambiental y humana vayan de la mano.

A pesar de su actualidad, la noción de transición energética justa no es, en absoluto, novedosa. Esta reivindicación se remonta al sindicalismo estadounidense de la década de 1970, cuando los miembros del sindicato Oil, Chemical and Atomic Workers Union (OCAW), encabezados por Tony Mazzochi, protestaron ante la situación de las refinerías en el contexto de las llamadas “crisis del petróleo”. A esta reivindicación primaria le añadieron algunos elementos de protección medioambiental y seguridad en el trabajo para originar la noción que ahora se estudia, globalmente difundida a lo largo de las pasadas décadas y actualizada al calor de los mencionados ODS y de las sendas de descarbonización.

Si bien la transición justa tiene un bagaje conceptual, no resulta fácil aportar una definición concluyente de “justicia” en este contexto, aunque puede convenirse que esta es cuádruple (Chapman, McLellan y Tezuka, 2018; McCauley y Heffron, 2018).

La justicia consistiría en observar la distribución social de los impactos de la transición (justicia distributiva), atender las diversas visiones de esta distribución mediante la participación pública (justicia procedimental), nombrar a los individuos o grupos de individuos afectados y anunciar el alcance del impacto que sufren (justicia de reconocimiento) y, finalmente, compensar los impactos acaecidos (justicia restaurativa).

La observación de los impactos parece una actividad objetiva: "lo que es es". No ocurre lo mismo con las visiones sobre esa distribución, los métodos para cuantificar el impacto que llevan al nombramiento de los damnificados y las mejores maneras de restaurar su estado previo. En estas tres rúbricas el debate pasa de centrarse en "lo que es" a preocuparse por "lo que debería ser", dadas diversas circunstancias como el contexto histórico-social o los valores y la sensibilidad del observador, entre otras cuestiones.

Esta complejidad deriva en el surgimiento de numerosos enfoques que oscilan entre el individualismo y el colectivismo, o entre la búsqueda del crecimiento económico verde y la defensa del decrecimiento controlado (Just Transition Research Collaborative, 2018). Más allá de las divergencias, la mayoría de estos enfoques tienen como elemento común organizativo la intervención pública. Así, en la mayoría de los discursos se encuentran peticiones dirigidas al Gobierno, como impulsor y gestor de la transición, para que instrumente políticas públicas facilitadoras y correctoras con el fin de guiar el proceso y afrontar los variados desafíos socioeconómicos que presenta. Cabe, por lo tanto, preguntarse en qué consisten estos desafíos a los que se enfrenta la intervención pública.

2. Desafíos de la transición

energética justa

Actualmente, la principal promotora de las transiciones justas es la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La OIT categoriza los desafíos observables y potenciales en tres líneas: reestructuración socioeconómica, compensación de los efectos políticos regresivos y adaptación al cambio climático (Poschen, 2017).

2.1. Reestructuración socioeconómica

La reestructuración socioeconómica incluye fenómenos como la variación sectorial del empleo, la implicación de los trabajadores y los grupos de interés, la movilidad laboral, los cambios en la productividad de los recursos y las consiguientes dificultades para empresas de pequeña dimensión.

La variación sectorial del empleo solía anticiparse muy beneficiosa, en parte a causa de la mayor intensidad laboral que se observaba en las energías verdes al compararlas con las fuentes convencionales. En cambio, el despliegue renovable está arrojando balances mucho más modestos. Igualmente, se observa que la producción, instalación y mantenimiento de las energías limpias requieren un fuerte tirón inicial del empleo, que luego tiende a moderarse al disminuir la inercia económica y pasar de la instalación al mantenimiento de la infraestructura, menos intensivo en empleo.

Esta conclusión cuantitativa no resume, empero, el fenómeno laboral subyacente. La cuantificación del impacto atiende al volumen de creación o destrucción de empleo en términos netos, esto es, la adición de todos los empleos creados y destruidos en el sector energético (impacto directo), en las actividades asociadas (impacto indirecto) y en la economía en general (impacto inducido). Un volumen netamente positivo no implica necesariamente que la transición vaya bien. La cuantificación oculta una realidad mucho más compleja que conjuga impactos sobre la calidad del empleo, la igualdad de género y la igualdad intergeneracional.

En los estudios de impacto, se ha omitido recurrentemente el análisis sobre la calidad del empleo. Esta omisión puede llevar a contabilizar la creación de empleo de baja calidad como un impacto positivo, dado que es, ante todo, creación de empleo. En consecuencia, el balance laboral puede enmascarar precariedad, dañina a nivel social, pero también a nivel medioambiental: el

empleo precario tiende a ser más intensivo en recursos y contaminante.

Asimismo, la igualdad de género apenas ha sido considerada en planes políticos y análisis. En recurrentes estudios, la reestructuración suele beneficiar a las actividades de energías verdes y construcción. Ambas son parcelas ampliamente masculinizadas que contratan principalmente a trabajadores hombres (OIT, 2018) y, además, jóvenes. Así, la transición puede comportar una generación de empleo masculino joven y una relegación del empleo femenino y sénior, con las subsiguientes brechas por género y edad en el mercado laboral. Esta reflexión conecta inmediatamente con la implicación de los trabajadores y grupos sociales, y la baja movilidad laboral.

La implicación de los trabajadores en la transición es esencial (Gambhir, Green y Pearson, 2018), dado que son considerados el grupo más afectado en un periodo más breve y con menor poder que el resto de los grupos de interés. Los Gobiernos se enfrentan a la necesidad de proponer cauces de diálogo y actuación que consideren su posición y aseguren su expresión en igualdad de condiciones. Esta expresión atestiguará, seguramente, conclusiones más relevantes que las sugeridas por balances puramente cuantitativos.

Por su parte, la movilidad laboral alude a la capacidad de un individuo de trasladarse, bien en términos geográficos, bien en términos de actividad económica. Por ejemplo, el traslado de un trabajador desde una explotación fósil a una renovable o el desplazamiento de agricultores y ganaderos cuando las rentas de la tierra se elevan con el aumento de la rentabilidad de las renovables. Si estos eventos suceden, se podría concluir que la situación es justa desde la observación de los volúmenes: se destruye un empleo en la industria fósil o en el sector primario y se compensa en una actividad energética verde con un saldo neto cero. Sin embargo, ¿cuál es el impacto para el trabajador? ¿Ha decidido por propia voluntad su traslado al sector de la energía o ha aceptado el puesto porque no le ha quedado más remedio? ¿Está satisfecho? ¿Qué impacto ambiental tiene su movilidad?

En este sentido, los trabajadores sénior corren el riesgo de ser los

más perjudicados por tener una movilidad laboral más baja (Poschen, 2017). Después de pasar la mayor parte de su vida en una misma actividad, con las tareas convertidas en rutina y la fatiga propia de la veteranía, se les puede requerir que transiten hacia sectores verdes y se reciclen, retomen la formación y cambien sus tareas. Todo ello sin motivaciones adicionales.

Simultáneamente, las brechas intergeneracionales vienen acompañadas de profundos cambios en la productividad de los recursos. Existen múltiples transiciones paralelas a la energética que se han acelerado a causa de la pandemia de la COVID-19: la transición de una economía intensiva laboralmente a la creciente mecanización, de una economía con consumidores y productores diferenciados a una economía de agentes que simultáneamente consumen y producen (los llamados "prosumidores"), de lo analógico a lo digital, de lo físico a lo intangible, de lo presencial a lo virtual, de la propiedad al alquiler y, en última instancia, de la economía tradicional a la economía del conocimiento.

Las pequeñas empresas convencionales, responsables de gran parte del empleo en contextos como el español, son especialmente vulnerables a estos cambios: no pueden competir ni en escala, ni en inversión, ni en generación y aprovechamiento del conocimiento. Por el contrario, existen empresas pequeñas no convencionales a las que estas turbulencias les han ido bien: startups, empresas de base tecnológica y otras figuras que vienen a significar menos factor trabajo y más intangibles, y conocimiento que se realimenta a sí mismo en un círculo reforzante del proceso inicial.

Así, la restructuración no es solo un tránsito energético, es un proceso de cambio intenso y complejo que abarca también la transformación energética. A sus efectos hay que sumar los de la actuación pública, concentrada en la voluntad de gestionar el cambio.

2.2. Compensación de los efectos políticos regresivos

En clave distributiva, la transición energética muestra a menudo efectos regresivos, es decir, representa una carga proporcionalmente mayor para aquellos individuos que menos recursos tienen. Estos efectos se manifiestan principalmente con la elevación de los precios de la energía, sobre todo de la electricidad, y con la regresividad fiscal indeseada de los subsidios públicos.

La elevación de los precios se explica por la necesidad de desarrollar infraestructuras costosas, especialmente eléctricas, dado que la transición abarca tanto el reemplazo de las fuentes de suministro eléctrico como la electrificación de las economías (Schlesewsky y Winter, 2018). El desarrollo de infraestructuras comprende la instalación de tecnologías renovables y el reemplazo de la red eléctrica, la instalación de cableados para conectar las zonas de producción renovable con la red, la mejora de instalaciones envejecidas susceptibles de generar deterioros del suministro o la prevención de pérdidas e ineficiencias mediante redes inteligentes, entre otras cuestiones.

Este despliegue suele ser asumido por las compañías eléctricas. Si bien existen incentivos gubernamentales que consisten en la movilización de medios públicos progresivos, estos no pueden cubrir la totalidad de los gastos ocasionados. De esta forma se encuentra que una parte del despliegue renovable se repercute a los consumidores, que acaban afrontando crecientes precios por el suministro eléctrico (Frondel, Sommer y Vance, 2015). A pesar de que hay corrientes de pensamiento que consideran que esta elevación de precios es eficiente porque refleja un aumento de la calidad del suministro (Gawel, Korte y Tews, 2015), la mayoría de las voces se muestran preocupadas. La electricidad es de facto un bien de primera necesidad. Los aumentos de los precios deben ser afrontados de manera casi inexcusable por las economías domésticas independientemente de su capacidad de gasto. Así, todos los consumidores pagan el mismo precio y tributan

igualmente por ese consumo, sea cual sea su situación económica y personal.

Por otro lado, además de fomentar el despliegue de infraestructuras, los Gobiernos incentivan la instalación de renovables en los hogares y la ejecución de reformas orientadas a mejorar la eficiencia energética mediante subvenciones. Normalmente se da por hecho que estas políticas benefician a los más vulnerables, aunque no siempre es así. A pesar de las buenas intenciones, las subvenciones para la instalación de renovables están resultando regresivas (Andor, Frondel y Vance, 2015). La primera explicación al respecto radica en la progresión que experimenta el consumo energético con los niveles de renta. Si se subvenciona el consumo renovable, implícitamente se está subvencionando el consumo de los tramos de renta más elevados, incluso dentro de la misma horquilla de renta.

La segunda explicación potencial pasa más desapercibida, probablemente por ser más sutil. El Gobierno puede diseñar minuciosamente los criterios para acceder a las subvenciones, pero olvidar dos mecanismos: el tiempo disponible y los flujos de información. A medida que aumenta la renta, aumenta el tiempo disponible y la posibilidad de emplearlo de manera más eficiente. El tiempo es una variable clave para los trámites públicos: la subvención requiere la búsqueda de información, la comprensión de sus bases, la elaboración de una solicitud formal o la presentación de documentación. Los individuos con menos tiempo disponible parten en desventaja.

Por su parte, los flujos de información aluden a los mensajes que se propagan desde las Administraciones públicas hacia los potenciales beneficiarios, así como a la disponibilidad de la propia Administración para acercarse al ciudadano. No es lo mismo solicitar una subvención en una zona urbana que en un área rural, en la que se precisa el desplazamiento a núcleos próximos (o no tan próximos). Además, estas áreas rurales suelen requerir un mayor esfuerzo para poner a punto las infraestructuras energéticas, por ser estas más antiguas, ineficientes y extensas. Este hecho se hace especialmente patente en áreas remotas, donde suelen concurrir niveles de renta inferiores. Con estos mecanismos, los individuos más aislados de la información también parten en desventaja. Los

gestores públicos deben tomar conciencia de esta regresividad indeseada e instrumentar las correcciones o los mecanismos fiscales compensatorios pertinentes (de lo que se trata también en el capítulo 6).

2.3. Adaptación al rebasamiento de los límites planetarios

Simultáneamente, la intervención debe afrontar el deterioro medioambiental que los patrones de producción y consumo ya han causado. A pesar de que la OIT habla de adaptación al cambio climático, quizás se debería hablar de la adaptación al rebasamiento de los límites planetarios (Rockström, 2009; Steffen et al., 2015): el cambio climático, la degradación de la capa de ozono, la saturación de partículas de la atmósfera, la contaminación química, la pérdida de biodiversidad, la alteración de los ciclos del nitrógeno y del fósforo, el cambio en los usos del agua, la acidificación de los océanos y la alteración de los usos del suelo. Los focos de interés son múltiples y trascienden la mera consideración del cambio climático. Entre ellos destacan tres retos para la intervención pública según la propia OIT: la gestión de la escasez, del agua potable y de las migraciones (Poschen, 2017).

Estos retos son transversales. Frente a cada uno de ellos se erige la oportunidad de movilizar los cauces disponibles y la creatividad para mejorar la situación. Buena parte de las medidas que se están reclamando para afrontar estos desafíos, así como los que se desprenden de los anteriores epígrafes, pertenecen al Estado de bienestar: subsidios por desempleo mientras dura el proceso de destrucción en sectores convencionales; orientación y cursos de formación para proporcionar nuevas o actualizadas habilidades a los trabajadores y fomentar así una restructuración más amable; potenciación de las jubilaciones anticipadas para trabajadores sénior con baja movilidad laboral; financiación mediante tributos verdes en los que paguen más los agentes económicos que más daño natural causan… No debe extrañar que ante la incertidumbre se propongan medidas a partir de una estructura tan conocida, difundida y ya operativa como el Estado de bienestar (véase también el capítulo 3 de este mismo libro).

Desde este punto de vista, sería deseable que los Estados de bienestar afrontaran los impactos sociales sin intensificar el daño

medioambiental. En esta línea, han surgido teorizaciones que hablan de una hipotética sinergia eco-social (Dryzek, 2008) para referirse a la posible conexión mutuamente beneficiosa entre los actuales Estados de bienestar, la conservación medioambiental y el impulso de la transición justa. Esta hipótesis merece una reflexión por su potencial contribución al objetivo que se está estudiando.

3. La hipótesis de la sinergia eco-social

La hipótesis de la sinergia enuncia que los Estados de bienestar socialdemócratas están en condiciones de alcanzar más fácilmente lo que la literatura llama el "Estado ecológico", "Ecoestado", "Estado verde" o "Estado medioambiental" (Bäckstrand y Kronsell, 2015; Duit, Feindt y Meadowcroft, 2016). Este Estado medioambiental es el modelo de intervención pública tan deseado por los promotores de la transición justa, en el que se proporciona simultáneamente y de manera reforzante bienestar social y preservación de la naturaleza. La emergencia de este modelo es, teóricamente, un proceso gradual en el que los organismos y legislaciones medioambientales que han ido surgiendo en las últimas décadas se van fundiendo paulatinamente en la estructura del Estado de bienestar.

Los Estados de bienestar supuestamente aventajados en la transición son los "socialdemócratas", así denominados en la célebre clasificación del sociólogo danés Gøsta Esping-Andersen (Esping-Andersen, 1990). Estos Estados se caracterizan por mostrar una elevada desmercantilización y una baja estratificación social. La desmercantilización alude a la posibilidad de un individuo de tener una buena vida con independencia de su grado de implicación en los mercados. Por su parte, la estratificación social se refiere a los estratos o capas que existen al jerarquizar a los individuos que componen una sociedad en función, generalmente, de su nivel de renta. Una baja estratificación indica menor distancia entre las capas sociales y, por lo tanto, mayor igualdad en términos de renta.

Si bien existen numerosas y dispares propuestas sobre la clasificación de los Estados de bienestar (incluso sobre la conveniencia de la propia clasificación), en términos sinérgicos los regímenes socialdemócratas se contraponen a los liberales, conservadores, mediterráneos y orientales. Los Estados liberales conjugan una baja desmercantilización y una alta estratificación,

mientras los conservadores combinan desmercantilizaciones y estratificaciones medias. Los Estados mediterráneos y orientales se definen más por su contexto histórico-social que por las variables propuestas. Los mediterráneos son aquellos regímenes del sur de Europa en los que históricamente han prevalecido instituciones informales en la provisión de bienestar, como la familia o las organizaciones religiosas. Los orientales son los regímenes que se desgajaron del control soviético o de su influencia para adoptar sistemas asimilables a los de la Europa occidental. Teóricamente, las combinaciones de desmercantilización y estratificación, así como las características institucionales de estos otros regímenes, hacen que estén más lejos que los socialdemócratas en el camino hacia el Estado medioambiental.

Los Estados de bienestar que mejor encajan en el paradigma socialdemócrata son los nórdicos. A pesar de cierta desnaturalización en las últimas décadas, se puede seguir observando una elevada generosidad del bienestar y una mayor igualdad en la distribución de la renta (Buendía y Rey Araújo, 2021). Paralelamente, concurren en ellos características energéticas muy interesantes: altos consumos de electricidad y calefacción, una veterana estrategia de descarbonización que tiende a la especialización autóctona, con mercados eléctricos altamente interconectados que sirven para compensar las intermitencias propias de la especialización renovable e ínfimas tasas de pobreza energética, fundamentalmente.

La concurrencia de aspectos energéticos y de bienestar ha apuntado a un caso de estudio especial: el sueco. Algunas investigaciones consideran que la transición energética de Suecia es un efecto no intencionado de su modelo de bienestar desarrollado a lo largo de la década de 1980 (Westholm y Beland Lindahl, 2012). Se estableció entonces una estructura administrativa a escala local, uniforme, estandarizada y con poder para recaudar tributos con los que ejecutar políticas públicas propias. Simultáneamente, el temor desatado por la crisis energética de los años setenta forzó la aparición de un modelo de competencia en el que cada zona del país fue incentivada a movilizar sus recursos autóctonos. El Estado central relajó su intervencionismo y pasó a ser un agente supervisor y coordinador de las actividades descentralizadas. La

descentralización y la movilización de recursos locales, con gran abundancia de biomasa, sentaron las bases del nuevo modelo energético sueco, orientado a la renovabilidad autosuficiente.

Un punto generalmente tan desapercibido fuera de Suecia como polémico dentro del país fue la introducción y gran potenciación de la energía nuclear (Kåberger, 2007). A pesar de este episodio y de posteriores reforzamientos del nivel regional, el modelo sueco ha dejado para la reflexión su concepción localista, pública y conjunta, de bienestar y gestión energética.

Incluso si se omite este caso de estudio tan específico, la sinergia está lejos de ser la receta universal para conciliar la esfera socioeconómica y la medioambiental. Existen, al menos, cuatro antagonismos entre los Estados de bienestar y el medioambiente que dificultan el cumplimiento de la sinergia.

En primer lugar, los Estados de bienestar se basan en la recaudación de tributos públicos para la posterior aplicación de la recaudación en forma de gasto público. La mayor recaudación suele proceder de impuestos, bien sobre las rentas o bien sobre el consumo, es decir, de impuestos basados en el crecimiento económico. El crecimiento continuado precisa del empleo de los recursos naturales también de forma continuada hasta el punto de buscar la expansión ilimitada con recursos limitados y contaminantes (Eklind Kloo, 2015).

En segundo lugar, la redistribución de la renta generada por el Estado de bienestar estimula el consumo en los estratos de renta bajos, principales dianas de esta política. En ellos se observa, necesariamente, un consumo de bienes muy básicos en el que la preocupación es subsistir. Cuando el objetivo es subsistir, no existen grandes motivaciones medioambientales, como comer alimentos ecológicos, vestir ropa fabricada con técnicas medioambientalmente responsables o adquirir suministros energéticos verdes. Mayor renta en los tramos inferiores de la distribución puede incrementar los daños naturales (Gough, 2017).

En tercer lugar, los Gobiernos tienen capacidades fiscales limitadas. El presupuesto es una cifra total que debe ser distribuida por partidas: mayor gasto social es menor gasto en otras partidas, como las de protección medioambiental o transición energética y

viceversa (Dryzek, 2008).

Finalmente, el Estado de bienestar y el potencial Estado medioambiental difieren en su base conceptual, como también indicó Dryzek (2008) en su teorización. Si los Estados de bienestar buscan afrontar riesgos individualmente impredecibles, pero socialmente predecibles (el desempleo, la enfermedad, la dependencia, etc.), los Estados medioambientales se conciben para afrontar riesgos socialmente impredecibles (desastres naturales, la evolución de la atmósfera, el incremento final de la temperatura, etc.).

En situación de sinergia, una serie de factores concilian, teóricamente, las dimensiones sociales y ecológicas, y anulan estas disputas. Los dos factores esenciales son los que se han mostrado en el planteamiento de la hipótesis: una elevada desmercantilización y una baja estratificación social. Por la vía de la desmercantilización (Gerber y Gerber, 2017), se considera que un individuo independiente de los mercados está protegido tanto de incurrir en actividades medioambientalmente intensivas como de sufrir los potenciales bandazos de los mercados a lo largo de la senda de transición energética. Con una estratificación social baja y, por lo tanto, mayor igualdad social, se permite mayor participación (Eklind Kloo, 2015), en tanto que el poder, correlacionado con la renta y el tiempo de ocio, está distribuido más equitativamente. Así todos los individuos tienen la oportunidad de expresarse sin condicionantes. Independencia y expresión son las dos dinámicas que unirían, básicamente, Estado de bienestar y medioambiente de manera sinérgica para lograr la transición justa.

A estos dos factores de primer orden, la literatura ha ido vinculando una serie de factores de segundo orden en sucesivas exposiciones tales como una democracia sólida, una Administración local uniforme, estandarizada y poderosa al estilo sueco, la modernización ecológica, los paralelismos políticos entre Estado de bienestar y Estado medioambiental, el fomento de servicios de baja intensidad medioambiental y la progresiva asimilación entre políticas sociales y medioambientales (si el deterioro medioambiental castiga especialmente a los individuos de rentas más bajas, las políticas medioambientales son equiparables a las

políticas sociales).

Si se conocen estos elementos que podrían causar una sinergia eco-social, ¿por qué no ha emergido ya el Estado medioambiental? En resumen, porque cada uno de los citados elementos es una espada de doble filo: la desmercantilización no es tal si esta se consigue con tributos sobre las actividades del mercado y el crecimiento económico, rebajar la estratificación social es difícil si las medidas de la transición energética son regresivas al tiempo que la redistribución de la renta promueve un consumo medioambientalmente intensivo, la modernización ecológica es dudosa si se considera que modernizar implica consumir y crecer, etc. Con esta conflictividad teórica, corresponde comprobar en qué situación real, empírica, se encuentra la sinergia eco-social.

4. De la teoría a la realidad:

situación de la sinergia eco-social

Comprobar la sinergia implica cuantificar los factores enunciados y comparar entre diferentes regímenes de bienestar para ilustrar la ventaja, si la hubiera, de los modelos socialdemócratas. La cuantificación de los elementos sinérgicos admite un extenso debate. En el caso de los elementos de naturaleza cualitativa, el análisis de la sinergia se enfrenta al reto de encontrar indicadores que aproximen lo mejor posible la noción que se quiere analizar. En aquellos de tipo cuantitativo, la discusión se centra en las debilidades de los indicadores.

La comprobación empírica de la sinergia es relativamente novedosa y ha estado marcada por una disparidad de conclusiones asociada al condicionamiento que esa selección de indicadores ocasiona. Por ello, la selección debe ser cuidadosa, aséptica y consecuente con la propuesta teórica. En el rango de indicadores apropiados, se observa que todos aquellos análisis que introducen algún tipo de huella de carbono o materiales orientan sus conclusiones al rechazo de la sinergia eco-social: los regímenes socialdemócratas generan elevadas huellas medioambientales.

A modo ilustrativo, se toman cinco países europeos, para asegurar un contexto similar, con diferente régimen de bienestar: Suecia (socialdemócrata), Alemania (conservador), Reino Unido (liberal), España (mediterráneo) y Polonia (oriental). La comparativa debe establecerse irremediablemente con datos entre 2008 y 2016, único periodo en el que se pueden emplear todas las variables seleccionadas[32].

TABLA 1

COMPARACIÓN DE FACTORES DE SINERGIA ECO-SOCIAL

EN DIFERENTES REGÍMENES, PROMEDIOS (2008-2016)

Indicador	Suecia	Alemania	Reino Unido	España	Polonia
Índice de generosidad	26,47	25,03	21,81	24,75	20,35
Ratio 80/20	3,99	4,63	5,18	6,33	4,93
Gasto público local sobre el total de gasto público (%)	47,82	16,48	25,61	11,97	31,21
Recaudación pública local sobre el total de recaudación pública (%)	34,01	14,36	9,06	10,79	17,25
Energía renovable en el perfil energético nacional (%)	35,67	10,69	5,99	12,67	8,05
Huella de carbono (t de CO2 per cápita)	11,33	12,66	13,86	10,65	10,35
Huella de materiales (t per cápita)	23,21	21,29	22,64	23,53	16,05

Fuente: García-García et al. (2022).

En la tabla 1 se observa que Suecia lidera la generosidad del bienestar (esta es una aproximación a la desmercantilización), la baja estratificación, la descentralización hacia el nivel local y la renovabilidad. En contraste, presenta una huella de carbono superior a España y Polonia, y la segunda mayor huella de materiales por detrás de España, aunque muy próxima. El mejor desempeño en términos de huellas se da en Polonia, con la peor generosidad de los seleccionados, una estratificación media en esta selección, una descentralización considerable y la segunda menor renovabilidad por detrás del Reino Unido.

Procede preguntarse cuál es la causa de este comportamiento. Según un estudio del régimen socialdemócrata de Finlandia (Ottelin, Heinonen y Junnila, 2018), se trata del impacto medioambiental del gasto público: el Estado es responsable a través de los servicios públicos y la inversión del 19% de la huella de carbono y del 38% de la huella de materiales per cápita, notablemente ligada esta última a la construcción de infraestructuras. Además de esta conclusión que ayuda a comprender la tabla 1, el estudio indica que la intervención pública no es totalmente negativa. El Estado de bienestar mejora la equidad del carbono entre las unidades domésticas porque el uso de servicios públicos aumenta a medida que se reduce la renta y las transferencias monetarias cubren una proporción relevante del consumo de los estratos con menor renta. A pesar de una mejor equidad, el resultado ambiental no es satisfactorio.

La situación ecosocial actual apunta a que el principal obstáculo para la sinergia es la dependencia de los Estados de bienestar en el crecimiento económico y, en última instancia, en los recursos naturales. Desde la perspectiva ecosocial, la acción pasa por romper los vínculos (Hirvilammi, 2020) entre el bienestar, el crecimiento económico y la intensidad medioambiental de las actividades públicas.

5. Hacia la transición sinérgica

a través del bienestar sostenible

En la contraposición de los tres elementos de conflicto a los que se ha llegado (bienestar, crecimiento económico e intensidad medioambiental), el debate puede focalizarse en uno: el crecimiento económico, responsable de sufragar la intervención pública vertebrada por el bienestar y del deterioro medioambiental cuando ese crecimiento es intenso e insostenible. Diversas respuestas se han dado a la cuestión de si el crecimiento económico es ecológica y socialmente deseable. Para simplificar, estas respuestas se suelen agrupar en dos extremos: aquellas que defienden el crecimiento verde y aquellas que niegan su factibilidad y abogan por perspectivas de poscrecimiento o de prosperidad sin crecimiento. Ambas posturas incluyen detalles que precisan aclaración y mayor concreción. En el crecimiento verde, se acepta la existencia fáctica o potencial de un desacoplamiento entre crecimiento y recursos que desactivaría el conflicto entre bienestar y medioambiente. En general, se duda de la posibilidad y alcance de tal desacoplamiento (Haberl et al., 2020; Hickel y Kallis, 2020). Por su parte, en el poscrecimiento, al decrecer o estabilizarse la renta, el Estado de bienestar tiene que reforzarse a partir de una recaudación pública decreciente o estable. Por este motivo, el poscrecimiento sugiere la distribución tanto de la renta como de la riqueza. Asimismo, suele requerir medidas, como la limitación de la propiedad privada o la redistribución del tiempo de trabajo (Koch, 2020), cuyo respaldo democrático todavía está por determinar.

En esta encrucijada, las reflexiones sobre la sinergia apuntan hacia una estructura interesante, novedosa y crecientemente popular: el bienestar sostenible (Koch et al., 2016). Este modelo de bienestar medioambientalmente consciente tiene como objetivo satisfacer las necesidades humanas (no las preferencias subjetivas) dentro de los límites ecológicos desde una perspectiva global e intergeneracional

que logre una mayor libertad para determinar el estilo de vida individual (Bohnenberger, 2020). Los principales instrumentos del modelo son las rentas básicas universales (RBU) y los servicios básicos universales (SBU).

Si se cotejan los debates sobre la sinergia con los diseños del bienestar sostenible, se encuentra una característica socialdemócrata que puede facilitar la sinergia y, en consecuencia, la transición justa: la universalidad, particularmente referida a los servicios. Los SBU, menos populares que las RBU, consisten en un sistema de provisión de servicios incondicionales destinados a todos los miembros de la sociedad para que satisfagan sus necesidades a medida que estas aparezcan, con la consiguiente consecución de un estándar de vida decente socialmente convenido como derecho humano (Coote y Percy, 2020).

La ventaja esencial de los SBU frente a las RBU es la posibilidad de orientar socialmente el diseño de los servicios hacia la alternativa más ecológica, con el objetivo de cancelar su huella medioambiental. Por ejemplo, la provisión de vivienda como SBU tiene la ventaja de proporcionar un hogar con condiciones de vida dignas y con menores emisiones por la mayor eficiencia de los inmuebles nuevos o reformados. Sin embargo, esa provisión implica la actividad de construcción y esta tiene la desventaja de ser medioambientalmente intensiva, como ya se mencionó.

La solución desde esta perspectiva es diseñar la provisión de vivienda con criterios sociales orientados a la mejor alternativa medioambiental disponible. No se dispone de esta opción con la RBU, consumida necesariamente bajo criterios estrictamente individuales de tal forma que los individuos pueden decidir en qué la gastan libremente. Obligarlos a gastarla en opciones medioambiental y socialmente “apropiadas” negaría el principio de incondicionalidad de las RBU, que quedarían reducidas a una mera subvención en los términos de nuestros actuales sistemas de bienestar. En contraste, cuando la intervención pública asume, directa o indirectamente, la provisión del SBU puede controlar su diseño sin cuestionar su incondicionalidad. Los servicios son una forma de renta, aunque virtual en lugar de monetaria (Coote y Percy, 2020) y con control de daños. La virtualización de la renta

teóricamente mejoraría la distribución de la capacidad de satisfacción de las necesidades en comparación con los actuales instrumentos de bienestar y tal distribución de capacidad sería mayor cuanto mayor fuera la progresividad fiscal (Portes, Reed y Percy, 2017).

No obstante, existen dos cabos sueltos referentes a los SBU: el paternalismo y los ajustes distributivos. Su provisión podría incurrir en dinámicas paternalistas si los gestores públicos se arrogan en exclusiva el diseño y desoyen las necesidades y orientaciones procedimentales de los ciudadanos. Por eso se recomienda que estos sean diseñados socialmente para convertirse en servicios dirigidos por los usuarios, coproducidos y susceptibles de auditoría democrática (Coote, Kasliwal y Percy, 2019). En clave distributiva, pueden tener efectos medioambientalmente adversos en los estratos de renta bajos por los motivos ya referidos. Pese a ser renta virtual, tienen la misma capacidad que la renta monetaria para incrementar el consumo insostenible en segmentos de renta desfavorecidos (Büchs, 2021), por lo que se siguen necesitando mecanismos correctores.

Las ventajas que presentan desde esta óptica los SBU no implican necesariamente que tengan que reemplazar a las RBU. Según el trabajo de Büchs (2021), tres instituciones pueden explicar su grado de conjugación y resultado ecosocial: la gobernanza de los mercados y sistemas de provisión colectiva, la disponibilidad, diseño y aplicación de políticas económicas y los sistemas de toma de decisiones. La gobernanza permite la convención de estándares sociales y medioambientales, así como del grado en el que los instrumentos deben responder a las necesidades humanas. Las políticas económicas gestionan y controlan los impactos distributivos o medioambientales nocivos que podría causar la renta monetaria o virtual a través de la oferta de trabajo, los niveles de empleo, de consumo o de intensidad de recursos naturales. Por último, los sistemas de decisión auditan democráticamente la operativización de los instrumentos y previenen derivas paternalistas o actuaciones que vulneren la universalidad e incondicionalidad de los beneficios.

A pesar de que los instrumentos de bienestar sostenible se proponen

a escala nacional o global, existen factores a escala local que podrían favorecer su aplicación y a los que se les ha dedicado poca atención hasta el momento. La descentralización y, en consecuencia, la gobernanza a escalas más pequeñas, simplifica los procesos de determinación de las necesidades humanas, que además se adecúan a las perspectivas autóctonas. Por su parte, los sistemas de toma de decisiones a nivel local tienen larga tradición y han llegado a caracterizar la idiosincrasia de estos niveles, menos proclives al individualismo de las áreas más extensas y pobladas. El sentimiento de pertenencia, las tradiciones y la experiencia histórica en toma de decisiones locales generan un poderoso sistema de incentivos para llegar a decisiones colectivas mutuamente beneficiosas.

La disponibilidad de políticas económicas es, sin embargo, una cuestión muy diferente. Las políticas suelen ser elaboradas a nivel supranacional, nacional o regional, con lo que dejan poco margen a los niveles locales para diseñar su propia actuación. El ejemplo más claro es el de la fiscalidad: en el nivel local no hay un sistema fiscal tan desarrollado como a escala nacional. Este hecho es un argumento a favor de los localismos en la senda de transición: cuanto mayor es el poder local, apoyado por la gobernanza y la toma de decisiones descentralizadas, mayor es la probabilidad de combinar exitosamente instrumentos del bienestar sostenible y lograr un acompasamiento ecosocial.

La compaginación de instrumentos, sobre todo a escala local, facilitaría también la sustitución de rentas monetarias por rentas virtuales, esto es, por SBU, cuando los impactos medioambientales de las primeras fueran perjudiciales y no controlables con los cauces disponibles.

A mayores, los instrumentos del bienestar sostenible ofrecen la posibilidad de incentivar la igualdad de género y paliar las mencionadas discriminaciones laborales en el marco de la transición. Tradicionalmente, se ha considerado que los cuidados proporcionados por el creciente Estado de bienestar han servido para fomentar la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Con el tiempo, los cuidados prestados en la economía formal y con remuneración han ido incorporando a los hombres, aunque lenta y

desigualmente entre las distintas sociedades. En este sentido, otra de las ventajas de potenciar los SBU radica en la resultante generación de oportunidades laborales altamente estables y libres de competencia internacional en los cuidados (Coote y Percy, 2020). Estas oportunidades laborales son un poderoso incentivo para la igualitaria incorporación de trabajadores en esta parcela del bienestar, notablemente ante los bandazos de las actividades tradicionales a lo largo de las sendas de transición y el surgimiento de la llamada “economía plateada”, cuyo objetivo es atender las necesidades de una población crecientemente envejecida.

Simultáneamente, las RBU generan un efecto de independización material que es más notable para las mujeres, en especial para aquellas que habitan en sociedades más desiguales y en áreas rurales. Esta independencia material comporta una reducción de la dependencia interpersonal en sus parejas, ascendientes o descendientes. Así, se considera que la RBU incentiva a las mujeres a buscar actividades distintas de las asociadas a los roles tradicionales de género y las lleva a adquirir cualificación adicional, incluso en edades avanzadas (Cox, 2019). Igualmente, se espera que la RBU incentive a los hombres a incorporarse a los cuidados no remunerados, al reducir la dependencia en el mercado y rebajar su rol convencional de proveedores.

Consumada esta argumentación, y en contraste con la problemática verificación de la sinergia, aquí ya se puede observar la conexión entre bienestar, medioambiente y transición energética justa pasando por la desmercantilización, la baja estratificación, los servicios de baja intensidad y el poder de la Administración local, como la hipótesis sugiere. Las vías de acción que se prevén más fructíferas desde este enfoque precisan, para concluir, un esfuerzo sintético.

6. Los ejes de una intervención fructífera

De lo expuesto en este capítulo se derivan una serie de ejes de intervención pública para lograr una transición energética justa y ecosocialmente apropiada.

Primer eje: la convención de unos mínimos de justicia. Los distintos enfoques avivan un debate demasiado extenso para los limitados plazos de los que se dispondría para frenar el deterioro medioambiental y social y crear adaptación a los impactos naturales. Con afán pragmático, fácilmente se pueden encontrar puntos en común entre los distintos enfoques: la búsqueda de la libertad del individuo, la necesidad de una democracia sólida, la posibilidad de vivir una buena vida, de asegurar un planeta habitable, el deseo de que aquellos individuos que ocasionan un mal medioambiental lo paguen proporcionalmente, la esperanza en las nuevas generaciones… Estas coincidencias suponen un terreno común desde el que diseñar la intervención.

Segundo eje: la inclusión activa de los trabajadores en el diseño político. Nadie conoce mejor el problema que aquel que lo padece, no solo cuantitativamente, sino cualitativamente. Los trabajadores de las industrias en transición son los primeros afectados por el proceso, los más damnificados (probablemente junto a los habitantes de las regiones en las que se localizan las industrias) y los más vulnerables al partir de una situación de menor poder frente a los gestores de los fenómenos políticos y empresariales. La planificación, prospectiva y actuación pública debe contar constantemente con la realimentación más directa posible por parte de los trabajadores.

Tercer eje: la flexibilidad y creatividad de la intervención. La intervención pública debe responder al reto de la transición en un contexto de rápido cambio social y tecnológico y de rebasamiento de los límites planetarios. De poco sirve diseñar planes políticos monolíticos o recurrir exclusivamente a la actualización de

experiencias pasadas en gestión para aplicarlas al proceso presente. Hay muchas ventajas en la experiencia acumulada en el despliegue del Estado de bienestar para ocasionar ese Estado medioambiental teorizado, pero la actuación no puede reducirse a trasladar esa experiencia desde los años ochenta a lo que va a ocurrir de aquí a 2030 o 2050, si se adopta el horizonte actual de los planes políticos. Su aprovechamiento debe ser más holístico y claramente adaptativo y creativo.

Cuarto eje: los planes educativos y la educación pública. La educación es una herramienta para proporcionar habilidades a los trabajadores en transición o para actualizarlas. Igualmente, es responsable de la entrada de nueva población cualificada en el mercado laboral. En este sentido, podría decirse que la transición energética justa debería haberse iniciado hace dos o tres décadas, cuando los actuales egresados que van a tener que lidiar con el proceso entraron en el sistema educativo. Por supuesto, hablar de esta cuestión con la perspectiva que otorga el tiempo transcurrido no aporta nada. En cambio, sí puede resultar positivo analizar qué factores educativos hubieran sido deseables para mejorar las posibilidades del estudiantado. Un mayor grado de autonomía en el aprendizaje, una elevada formación tecnológica transversal, la flexibilidad en el itinerario educativo para adquirir varias especializaciones al mismo tiempo, el énfasis en las habilidades personales e interpersonales y la sensibilización al entorno social y medioambiental en primera persona podrían haber sido cauces muy interesantes. Los planes educativos sucesivos pueden contemplar estas (y otras) limitaciones.

Quito eje: la comprensión de que no hay regímenes cerrados, sino políticas abiertas susceptibles de diseño. La clasificación de Estados de bienestar responde a su conformación y sustrato histórico, pero cada vez resulta más difícil y menos útil etiquetar una realidad cambiante, ya sea por potenciación de los rasgos de esos Estados o por desnaturalización. Es más sencillo operativizar la sinergia al contemplar la política concreta en lugar de todo el océano que es el Estado de bienestar. En este sentido, se puede transferir el liderazgo desde la escala nacional a la local, que facilita la movilización de los recursos autóctonos, la revelación de las necesidades humanas y ofrece poderosos incentivos para el comportamiento mutuamente

beneficioso, así como instituciones con las que operativizar un bienestar sostenible orientado a la transición justa.

Capítulo 5

Las cuentas nacionales distributivas: la nueva frontera en el estudio de la desigualdad

Miguel Artola Blanco

1. Introducción

La desigualdad es un fenómeno que está atrayendo una creciente atención de la comunidad académica, los Gobiernos, las instituciones internacionales y el público en general. Existe un acuerdo en que la desigualdad de la renta, y también de la riqueza, ha aumentado en las economías desarrolladas y en muchos países en vías de desarrollo (Alvaredo et al., 2018). Aunque el incremento de la desigualdad varía entre países, existen algunos rasgos comunes. El más destacado es el aumento en el peso de las rentas del capital, principalmente, de las rentas inmobiliarias y de los beneficios empresariales (Piketty et al., 2014; Karabarbounis et al., 2014; Milanovic, 2019). En la medida en que estas rentas están más concentradas, se genera un incremento en la desigualdad de la renta. Además, estas rentas han venido beneficiándose de la competencia a la baja en la presión sobre las rentas empresariales, acrecentando así el impacto negativo sobre la concentración de la renta (Zucman, 2013 y 2014). Otro fenómeno bien documentado ocurre en los mercados laborales debido al desigual impacto que la tecnología ha tenido sobre los empleos no cualificados (Autor et al., 2003), pero también debido al aumento del trabajo a tiempo parcial y, en algunos casos, con la fuerte subida de los ingresos en ocupaciones con un perfil especializado (directivos, empleados en el sector tecnológico o financiero) (Philippon et al., 2012). De esta manera, los países que han visto incrementar su desigualdad salarial afrontan un escenario más difícil. Por último, también debe destacarse el fuerte incremento en las diferencias entre grupos de edad, que conllevan un deterioro relativo en los ingresos (y la riqueza) de los más jóvenes frente a los mayores (Artola, 2022).

Todos estos procesos no implican, necesariamente, que la desigualdad esté aumentando en todos los ámbitos o que las tendencias vayan siempre en la misma dirección. En ese sentido, puede resultar sorprendente que la desigualdad a escala global, medida como las diferencias entre todos los habitantes del planeta, se está reduciendo (Lakner et al., 2016). Este proceso está fundamentalmente motivado por el fuerte crecimiento económico

de China (pero también de países como Indonesia o India) y del éxito de algunos programas para erradicar la pobreza. Sin embargo, incluso en estos países también se observa un incremento en las desigualdades.

Más allá de estas tendencias bien documentadas, existe también un problema a la hora de armonizar resultados o medir correctamente el ritmo de cambio. Existe una brecha creciente entre los ingresos recogidos en la fuente tradicionalmente más utilizada para estudiar la desigualdad —las encuestas a los hogares— y la renta total de cada país, según las cuentas nacionales. Este problema afecta también, aunque menos, a las estimaciones elaboradas a partir de datos fiscales como, por ejemplo, las establecidas por Piketty o Atkinson en sus primeros trabajos (Atkinson et al., 2007 y 2010). De esta manera, dependiendo de los registros que se utilicen, la desigualdad puede estar aumentando, manteniéndose estable o incluso reduciéndose.

En ambos casos, el problema estriba en que cada vez más rentas en nuestra economía son invisibles a ambos tipos de registros. En el caso de las encuestas, este fenómeno se produce por su propio diseño, al estar pensadas para medir los flujos de rentas de que disponen las economías domésticas, pero excluyen aquellas que los hogares no perciben de forma directa (caso de los beneficios empresariales no distribuidos) o son difíciles de valorar (las rentas inmobiliarias). También es bien conocido que los individuos que participan en una encuesta no reportan correctamente el valor de sus rentas, bien sea por desconocimiento o por desconfianza. Aunque este problema es una cuestión ampliamente documentada, no existen respuestas fáciles para atajarlo. Pero mientras persista esta brecha, en su sentido más amplio, resulta imposible ligar de manera consistente el crecimiento económico y la desigualdad, y, por tanto, entender qué grupos se benefician en mayor medida del crecimiento económico y por qué.

Otro problema acuciante es que una parte muy sustancial del producto interior bruto (PIB) se transfiere primero en forma de impuestos, para después distribuirse en forma de transferencias y servicios públicos tales como sanidad y educación. Sin embargo, las estimaciones sobre la desigualdad elaboradas en función de

encuestas o datos fiscales no contemplan un enfoque integral consistente con los agregados de las cuentas nacionales que permita entender cómo difiere la distribución de la renta antes y después de impuestos. Esta limitación dificulta el análisis en una época en que el Estado ha vuelto a cobrar protagonismo.

Con el objetivo de sortear las limitaciones anteriormente mencionadas, Piketty, Saez y Zucman (2018) han creado, en el seno del Laboratorio sobre las Desigualdades Globales, World Inequality Lab (WIL), las primeras cuentas nacionales distributivas, Distributional National Accounts (DINA). En Estados Unidos estas estimaciones se han proyectado desde principios del siglo XX hasta la actualidad de una forma que permiten además ser revisadas con la última información disponible (Piketty et al., 2018). La propuesta metodológica de las cuentas nacionales distributivas aplica el sencillo principio de que los flujos de rentas registrados en las cuentas nacionales pueden distribuirse a toda la población residente. Para ello, se combinan dos perspectivas sobre la distribución de la renta nacional antes y después de impuestos. Haciendo uso de una metodología similar, varios autores han empezado a realizar estimaciones a través de las cuentas nacionales distributivas para otros países y regiones del mundo (Blanchet et al., 2019; Alvaredo et al., 2019). De hecho, las cuentas nacionales distributivas son un enfoque que está generando mayor atención por parte de organismos oficiales y cabría pensar que en un futuro no muy lejano sean ellos mismo quienes conduzcan estas estimaciones[33].

En el caso español, las primeras estimaciones en función de las cuentas nacionales distributivas han sido publicadas en un policy brief en ESADE EcPol por Clara Martínez, Toledano, Alice Sodano y Miguel Artola (Artola Blanco et al., 2022). El estudio continuaba la senda abierta en el trabajo de Martínez-Toledano (Martínez-Toledano, 2020) sobre desigualdad de la riqueza que hacía uso de los microdatos de declarantes del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), así como de las Cuentas Financieras y la Encuesta Financiera de las Familias (EFF) elaboradas por el Banco de España. En este capítulo, se presentan con mayor detalle los principios generales y la metodología de las cuentas nacionales distributivas aplicadas al caso español, a la par que se aportan

algunas hipótesis de trabajo. Naturalmente, las ideas aquí expresadas comprometen solo al autor y ningún error u omisión concierne a las otras investigadoras.

El propósito de esta nueva línea de investigación no es la de invalidar o refutar los trabajos anteriores, sino la de complementar muchos de los resultados ya obtenidos. En ese sentido, cabe destacar los primeros estudios basados en los grupos con mayor renta (top earners) realizados por Alvaredo et al. (2009) para España en el largo plazo. Existe también un amplio número de trabajos que han hecho uso de las encuestas de hogares para analizar la desigualdad (Ayala et al., 2018), la redistribución (Torregrosa Hetland, 2015 y 2021; López-Laborda et al., 2021) o el efecto del ciclo económico sobre la desigualdad (Anghel et al., 2018). También cabe mencionar los estudios elaborados a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social (Arellano et al., 2021), como vía para comprender la relación entre los cambios en el mercado laboral y la desigualdad. En suma, las cuentas nacionales distributivas buscan generar un nuevo tipo de registros con vistas a ganar mayor precisión analítica.

2. Las cuentas nacionales distributivas: principios generales

Analizar la desigualdad a través de las cuentas nacionales distributivas es un procedimiento relativamente novedoso y que descansa sobre propuestas consensuadas por los investigadores del World Inequality Lab (World Inequality Lab, 2020). En sus términos más sencillos, este nuevo sistema descansa sobre tres principios complementarios. Primero, que se deben reconciliar los grandes agregados macroeconómicos con el análisis de la distribución de la renta y la riqueza de los hogares. En segundo lugar, que la desigualdad solo se puede analizar correctamente si se considera de forma adecuada la concentración entre los grupos con mayores ingresos (empezando por el top 1%) para así interpretar correctamente las tendencias generales en un país y a escala global. Por último, la propuesta de DINA utiliza como unidad de observación el individuo, mientras que la mayoría de los estudios previos se basan principalmente en el hogar. La diferencia es relevante porque la desigualdad entre individuos suele ser mayor que entre los hogares al recoger las diferencias entre convivientes (por ejemplo, entre cónyuges o entre padres e hijos).

En el caso español estos principios generales requieren de una explicación pormenorizada. En el uso de agregados macroeconómicos, el objetivo básico es reconciliar la contabilidad nacional de España, tal como la estima el Instituto Nacional de Estadística (INE), con el estudio de la desigualdad. La principal razón para utilizar las cuentas nacionales radica en que constituyen un sistema verificado y homogéneo para medir la renta y la riqueza a partir de reglas comunes establecidas por la ONU y Eurostat. Al usar las cuentas nacionales y elaborar estimaciones sobre su distribución, se aborda una cuestión candente en el análisis económico, principalmente, saber en qué medida diferentes grupos en nuestra sociedad se benefician del crecimiento o salen más perjudicados en tiempos de crisis. Con ello, se pretende cerrar la brecha entre la medición de la desigualdad, por un lado, y el

estudio del ciclo económico, por otro.

Este principio obliga, sin embargo, a refinar el marco de análisis. En el sistema de cuentas nacionales, tradicionalmente se ha utilizado el PIB como el mejor indicador para analizar el comportamiento de la economía. Sin embargo, este no es necesariamente la mejor medida de los recursos potencialmente disponibles para las personas y existen razones de peso para utilizar la renta nacional como indicador alternativo. Pasar de uno a otro se explica fundamentalmente porque la renta nacional descuenta la depreciación de los activos (el llamado "consumo de capital fijo"), lo cual, en realidad, no constituye la renta de ningún grupo. Además, la renta nacional tiene en cuenta el saldo de rentas (principalmente, los beneficios) entre España y el resto del mundo, lo cual tampoco es una cuestión secundaria.

La renta nacional constituye el mejor punto de partida, pero su análisis debe hacerse sobre bases más elaboradas en función de si se mide su distribución antes (o después) de impuestos y transferencias. La dicotomía entre analizar la renta de mercado y la renta disponible es un punto compartido en la mayoría de los estudios sobre la desigualdad, si bien las definiciones que proponen las cuentas nacionales distributivas son distintas a las que han realizado otros trabajos. Primero, porque en la renta antes de impuestos, las cuentas nacionales distributivas toman todas las rentas de la economía, incluyendo las procedentes del trabajo, los ingresos netos de los autónomos y las rentas del capital (intereses, dividendos, alquileres). En estas últimas, cabe enfatizar que se contabilizaban también los beneficios no distribuidos de las sociedades, un componente que ha cobrado importancia en todas las economías en la medida en que aumentan el peso los beneficios empresariales y solo una parte se distribuye en dividendos. De esta manera, el marco analítico de las cuentas nacional distributivas es más amplio que si se toman solo las rentas declaradas por las economías domésticas, que a menudo omiten las rentas imputadas sobre la vivienda (Onrubia et al., 2009) o la mayoría de las rentas del capital (Ravallion, 2022).

Un segundo aspecto decisivo se refiere al tratamiento de las rentas del trabajo. Hasta la fecha, la mayoría de los estudios han

considerado los salarios como una renta de mercado y las pensiones, como una prestación social. Esta división sigue la lógica de distinguir entre las rentas generadas en la producción económica con respecto de aquellas obtenidas a través de la redistribución a través de impuestos y cotizaciones sociales. Sin embargo, esta división genera una importante distorsión en el estudio de la desigualdad, principalmente, porque el grueso de las pensiones constituye el pago diferido de una prestación que tiene como contrapartida las cotizaciones sociales pagadas por los trabajadores. Dado que en sociedades crecientemente envejecidas el número e importe de pensiones crece con bastante rapidez, de forma automática, la desigualdad de mercado aumenta en tanto que proporcionalmente hay menos personas cobrando salarios. A cambio, al haber un mayor número de pensionistas, se registra de forma automática más redistribución. Con vistas a aislar este efecto, las cuentas nacionales distributivas establecen una definición de la renta nacional antes de impuestos (pre-tax national income) que se obtiene de restar primero las cotizaciones sociales y añadir después las pensiones contributivas y prestaciones por desempleo[34].

Una lógica similar se aplica en el estudio de los impuestos y transferencias sociales. La renta disponible (post-tax national income) descuenta el pago de todos los impuestos: el IRPF, el impuesto sobre sociedades, pero también los impuestos sobre la producción (como el IVA), y añade las transferencias sociales, tanto de aquellas pagadas en efectivo (prestaciones por maternidad, pensiones no contributivas, etc.) como las realizadas en especie (principalmente, el consumo público en educación y sanidad). La importancia de contemplar todas estas dimensiones era algo ya reconocido por los investigadores, pero hasta la fecha eran muy pocos los estudios que adoptaban una perspectiva tan completa.

3. Las cuentas nacionales distributivas: fuentes y métodos

El estudio de la desigualdad tradicionalmente se ha conducido haciendo uso de encuestas o a través de registros administrativos. En la metodología de DINA se propone combinar ambos tipos de registros con vistas a explotar sus respectivas ventajas, pero tomando siempre las rentas de la contabilidad nacional como el denominador final. Aunque combinar estas tres fuentes resulta un proceso complejo, su uso se puede sintetizar de la siguiente manera.

En España, las muestras de declarantes del IRPF constituyen el mejor registro administrativo para estudiar la desigualdad y presentan varias ventajas para aplicar los principios anteriormente descritos. Primero, en el IRPF existe una correspondencia general entre las rentas declaradas y los agregados macroeconómicos, como, por ejemplo, en las del trabajo (que incluyen salarios, pensiones y prestaciones por desempleo), las procedentes de actividades económicas y del alquiler (que coinciden, grosso modo, con las rentas mixtas), y las derivadas del capital mobiliario (que registran los intereses, dividendos e ingresos por seguros de vida). Es cierto que en el IRPF se incluyen algunas partidas que no constituyen una renta según las definiciones de la contabilidad nacional, principalmente en la forma de plusvalías derivadas de la venta de valores financieros (acciones en bolsa, fondos de inversión, etc.) o activos inmobiliarios. Sin embargo, las ganancias patrimoniales resultan fáciles de excluir utilizando los microdatos. Asimismo, el IRPF tiene como ventaja adicional su precisión y exhaustividad entre los grupos de mayor renta, pues por definición en un impuesto progresivo resulta clave identificar a las personas con mayores ingresos. Ninguna otra fuente en España tiene este grado de detalle, sea en los registros de la Seguridad Social o en las encuestas.

Los datos fiscales en el caso español tienen, sin embargo, dos inconvenientes. El más fácil de detectar se produce en la cobertura

de la población y es que en el universo de declarantes no se incluyen, por definición, aquellos que no presentan declaración de la renta. Su número no es una magnitud de menor importancia y en los últimos años, aproximadamente, un tercio de la población adulta no presenta declaración sobre la renta, bien porque sus ingresos del trabajo no llegan al mínimo exigido (22.000 euros) o, simplemente, porque no disponen de rentas sujetas al IRPF. La situación de este sector de la población, que corresponde por definición a los grupos con menor renta, debe por tanto abordarse acudiendo a estadísticas auxiliares de la Agencia Tributaria en donde se registran todas las rentas declaradas en origen por los pagadores (es decir, los empleadores) y, también, haciendo uso de encuestas[35].

Un segundo inconveniente, más fácil de pasar por alto, es que el IRPF no incluye necesariamente todas las rentas de mercado de la economía española, bien porque están legalmente excluidas (algunas indemnizaciones por despido), son difíciles de valorar (caso de las rentas imputadas sobre la vivienda habitual) o porque son beneficios de sociedades que no se distribuyen a sus accionistas (como es el caso de fondos de inversión o de las sociedades de inversión de capital variable, SICAV). Asimismo, algunas rentas que sí están declaradas aparecen claramente infravaloradas, como es el caso de las rentas de los autónomos y en particular de aquellos que están incluidos en los sistemas de módulos. Muchos de estos problemas se relacionan con el viejo debate sobre la brecha fiscal (o tax gap) que se produce en todo sistema fiscal moderno (United Nations Economic Commission for Europe, 2011).

Con vistas a abordar estas lagunas, las cuentas nacionales distributivas recomiendan combinar los registros fiscales con otras encuestas y con la contabilidad nacional. En el caso español, por un lado, es posible incluir a la población no declarante acudiendo a encuestas (como la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España o la Encuesta de Condiciones de Vida del INE) para así imputar sus ingresos (fundamentalmente, rentas del trabajo) en función de los parámetros observables sobre sus condiciones sociodemográficas (edad, género, etc.). Por otro lado, se deben contabilizar las rentas no registradas (o que están infradeclaradas) haciendo un proceso de imputación o elevación a los respectivos

totales de la contabilidad nacional. Así, por ejemplo, los beneficios no distribuidos se reparten en función de los dividendos declarados bajo el supuesto de que estos últimos son representativos de la tenencia de participaciones accionariales. Las rentas de los autónomos se registran según su valor en la contabilidad nacional, pero el factor de elevación es mayor en los empresarios en módulos o entre los agricultores. Estos son solo algunos ejemplos de un procedimiento más complejo que queda explicado en otro documento más técnico[36].

Un procedimiento igualmente complejo se desarrolla al hacer las estimaciones de la desigualdad después de impuestos y transferencias. El pago de algunos de los principales impuestos (IRPF, IBI e IP) se puede medir directamente en los registros administrativos anteriormente citados y otros se pueden imputar con relativa precisión en función de otros parámetros (como es el caso del impuesto sobre sociedades). En la distribución de las prestaciones sociales en efectivo y del gasto público se siguen una serie de criterios comunes para facilitar la comparación internacional. Las prestaciones monetarias (como las ayudas familiares o las pensiones no contributivas) pueden observarse en los microdatos fiscales aun cuando no están incluidos en la renta imponible del IRPF[37]. Después, en la distribución del gasto público, se sigue el principio básico de distribuir el gasto en educación y sanidad como una cantidad homogénea a toda la población adulta, mientras que las otras partidas (servicios generales, seguridad y orden público, defensa, etc.) se reparten en proporción a la distribución de la renta después de impuestos.

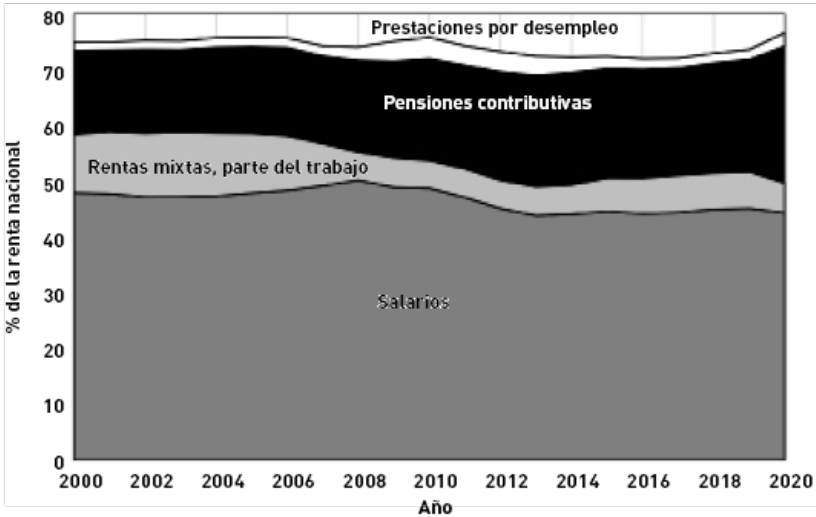
4. La desigualdad antes de impuestos: composición de la renta y distribución

(2000-2019)

En esta sección se analiza primero la evolución de la renta nacional en España en sus principales componentes para después estudiar su distribución. Siguiendo la metodología de las cuentas nacionales distributivas, la renta nacional antes de impuestos se descompone en dos grandes partidas: las rentas del trabajo y las del capital. En las primeras se incluyen los salarios, la parte del trabajo en las rentas de los autónomos, las pensiones contributivas y las prestaciones por desempleo[38]. Todas estas rentas se miden antes de impuestos, pero excluyendo las cotizaciones sociales. Las rentas del capital están compuestas por los intereses, dividendos, alquileres, beneficios no distribuidos y rentas mixtas[39].

GRÁFICO 1

LA EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO EN ESPAÑA (2000-2020)

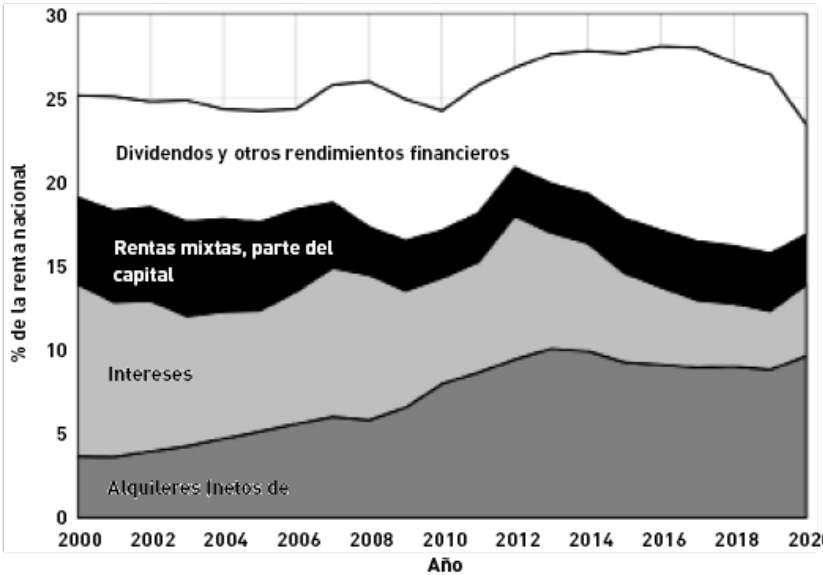


Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

Los gráficos 1 y 2 muestran la composición de las rentas del trabajo y del capital como porcentaje de la renta nacional en España desde el inicio del siglo hasta el último año disponible. En términos generales la participación de las rentas del trabajo y del capital no ha sufrido grandes variaciones en estas dos décadas, pues las primeras representan un porcentaje casi constante del 75% de la renta nacional y las del capital un 25%. Aunque ambas partidas no corresponden exactamente a la distribución factorial de la renta que se estudia en los modelos generales de equilibrio económico, sí guardan una estrecha relación. Tras esta aparente estabilidad existen, sin embargo, cambios muy significativos en las respectivas partidas.

GRÁFICO 2

LA EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS DEL CAPITAL EN ESPAÑA (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

En las rentas del trabajo, la masa salarial (neta de cotizaciones sociales) creció de forma significativa durante el boom inmobiliario, pero cayó con fuerza a partir de la crisis de 2008 debido a la fuerte destrucción de empleo, aunque también a causa de la devaluación salarial (Álvarez et al., 2019). Este último proceso es clave para comprender, asimismo, que la recuperación económica iniciada en 2014 no fuera acompañada de una recuperación en la participación de los salarios. La reciente crisis de 2020, por el contrario, puso en marcha unas tendencias diferentes a la anterior. La masa salarial se redujo de manera muy leve en tanto que las pérdidas de empleo (y de salarios) se concentraron en determinados sectores y en un periodo relativamente corto de tiempo. Un análisis parecido puede hacerse de las rentas de los autónomos, solo que en este caso las oscilaciones producidas por el ciclo económico han sido más relevantes. Las rentas mixtas aumentaron su peso en épocas de boom, pero se redujeron con especial fuerza en las crisis de 2008 y de 2020. Finalmente, las pensiones contributivas han sido las únicas

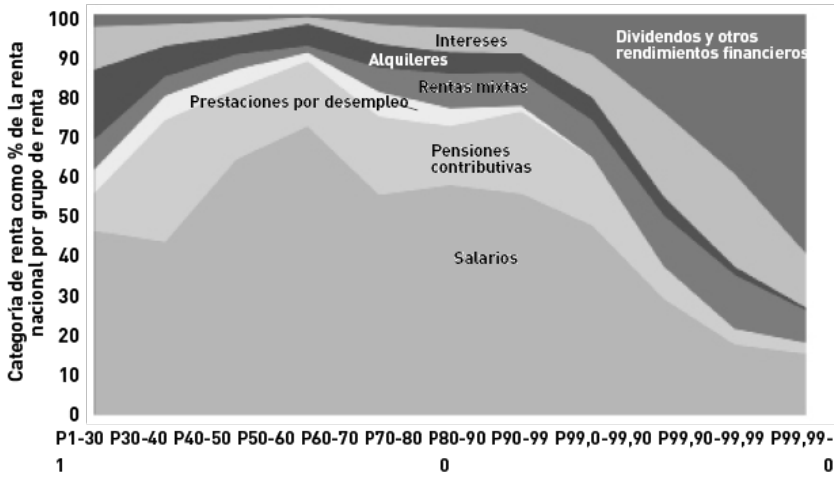
rentas del trabajo que han crecido de manera ininterrumpida durante este periodo, debido a los cambios demográficos ya señalados, pero también a causa de que las pensiones públicas han mantenido su poder adquisitivo.

Un análisis pormenorizado de las rentas del capital también indica cambios relevantes en nuestro país. La transformación más importante se relaciona con el aumento ininterrumpido de las rentas inmobiliarias, que han pasado de representar un 3,6% de la renta nacional en el 2000 a casi un 10% en los tiempos actuales. Este cambio está determinado tanto por el fuerte aumento en el número de viviendas construidas (Artola Blanco et al., 2020), que experimentaron una notable expansión en los años del boom inmobiliario, como también a causa del incremento de los alquileres, cuyo precio ha aumentado por encima de la tasa de inflación. Como más adelante veremos, estos cambios inciden a su vez en la distribución entre los distintos grupos sociales.

Existen también cambios relevantes en las otras rentas del capital. Los ingresos por intereses de cuentas, depósitos y otros activos de renta fija generalmente han seguido la marcha de la política monetaria, incrementando su peso en los momentos de alza en los tipos de interés (por ejemplo, 2005-2008 y 2010-2011; véase sobre esto el capítulo 7), pero por lo demás han ido reduciendo su peso. En las otras rentas del capital, se ha producido una progresiva pérdida de importancia de las rentas del capital de los autónomos, lo cual no debe extrañar teniendo en cuenta las razones anteriormente aducidas, pero también debido a que en el largo plazo una parte creciente de los empresarios desarrollan su actividad a través de sociedades, con la consiguiente reducción de los negocios personales. Así, se entiende mejor el notable incremento de los dividendos y otras rentas financieras (principalmente, los beneficios no distribuidos) en estos 20 años. Como cabría esperar, estas rentas muestran una fuerte relación con el ciclo económico, creciendo con fuerza en las épocas de expansión y protagonizando un fuerte descenso en las crisis de 2008-2013 y en 2020.

GRÁFICO 3

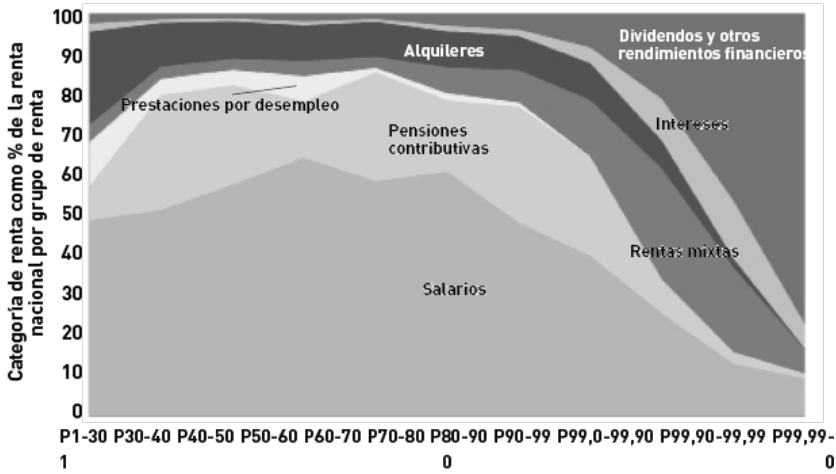
COMPOSICIÓN DE LA RENTA NACIONAL EN ESPAÑA POR PERCENTILES (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

GRÁFICO 4

COMPOSICIÓN DE LA RENTA NACIONAL EN ESPAÑA POR PERCENTILES (2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

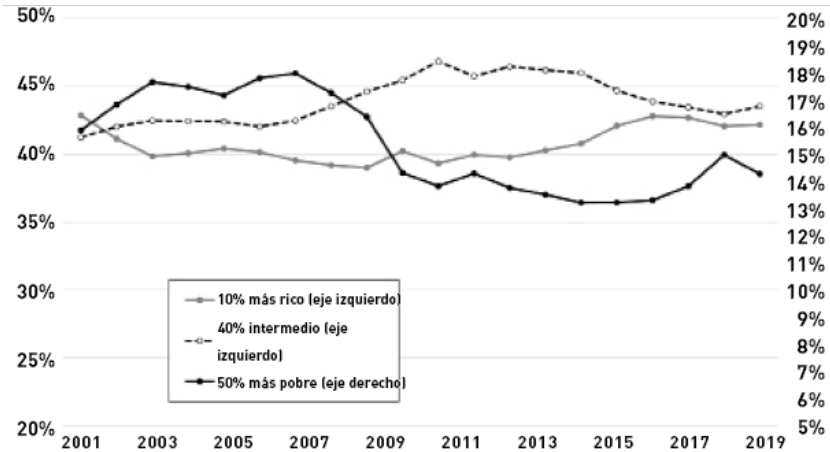
Las dinámicas en la desigualdad están fuertemente relacionadas con los cambios en la composición de la renta nacional, ya que el peso de las diferentes categorías varía entre los distintos grupos. Los gráficos 3 y 4 muestran la composición de los ingresos en dos años (2008 y 2019) que representan el pico de los respectivos booms económicos. Se comprueba a primera vista como los distintos componentes de la renta tienen un peso variable en función del nivel de renta. Para casi todos los grupos, las rentas del trabajo representan la inmensa mayoría de los ingresos, de manera que si se incluyen las rentas mixtas, alcanzan entre un 70 y un 85% del total. Es solo en el top 1% donde dominan las rentas del capital[40]. Asimismo, cabe notar diferencias significativas en el peso relativo de las rentas del trabajo entre las fechas elegidas. La importancia de los salarios apenas ha variado entre estos dos años, pero el peso de las pensiones es ahora mayor en los grupos cercanos a la mediana, mientras que las prestaciones por desempleo están mucho más concentradas en la parte baja. También es un aspecto muy notable comprobar como la reducción en el peso de las rentas mixtas entre 2008 y 2019 afecta en mayor proporción a los grupos con bajos ingresos que a la parte superior (el top 10 y el top 1).

Diferencias igualmente importantes se producen al medir el peso relativo de las rentas del capital, en particular cuando se comparan las rentas inmobiliarias con respecto a aquellas derivadas de activos financieros (fundamentalmente, intereses y dividendos). En España, tradicionalmente, la propiedad de la vivienda ha estado muy extendida, de forma que en los censos de vivienda se suele registrar que más de un 80% de las viviendas son propiedad de quienes las ocupan (Naredo et al., 2008). En términos distributivos ello implica que los ingresos del alquiler inmobiliario —que incluyen las rentas imputadas— representan una parte relativamente constante de la renta de cada grupo. La única excepción se produce en los grupos con ingresos más bajos, para los cuales los alquileres paradójicamente representan una parte mayor de las rentas debido a la ausencia de otras fuentes de ingresos[41]. Sobre la base de estas tendencias, el fuerte incremento en las rentas inmobiliarias ha tenido como protagonista fundamental a los grupos que se sitúan entre la mediana (percentil 50) y el top 1%. Por simplificar, se podría decir que son las clases medias de nuestro país quienes más han aumentado su exposición a los activos inmobiliarios. Aunque es una cuestión que excede el ámbito de este capítulo, esta mayor exposición al ladrillo ha minorado el incremento en la desigualdad de la riqueza (Blanchet et al., 2023). Por el contrario, este cambio ha tenido como reverso una reducción en la diversificación de las rentas del capital, de forma que los ingresos por intereses tienen un papel residual y los dividendos (y demás rendimientos financieros) están mucho más concentrados en el top 1%.

Resulta más fácil analizar la evolución de la desigualdad y concentración de la renta. Con vistas a simplificar el análisis, el gráfico 5 presenta el reparto de la renta nacional en tres grandes grupos de la sociedad española: el 50% con menores ingresos, el 40% intermedio y el 10% con más renta. Tanto el top 10% como el 40% intermedio acumulan una parte relativamente parecida de los ingresos totales, de manera que cada uno dispone de un 40-43%. En cambio, el 50% más pobre dispone de una parte muy inferior, pues su participación ha oscilado entre el 13 y el 17% de la renta nacional antes de impuestos. Además, como puede observarse, el principal cambio en estas dos décadas tiene como protagonista a este último grupo, cuya participación ha descendido de forma sostenida.

GRÁFICO 5

LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA NACIONAL ANTES DE IMPUESTOS

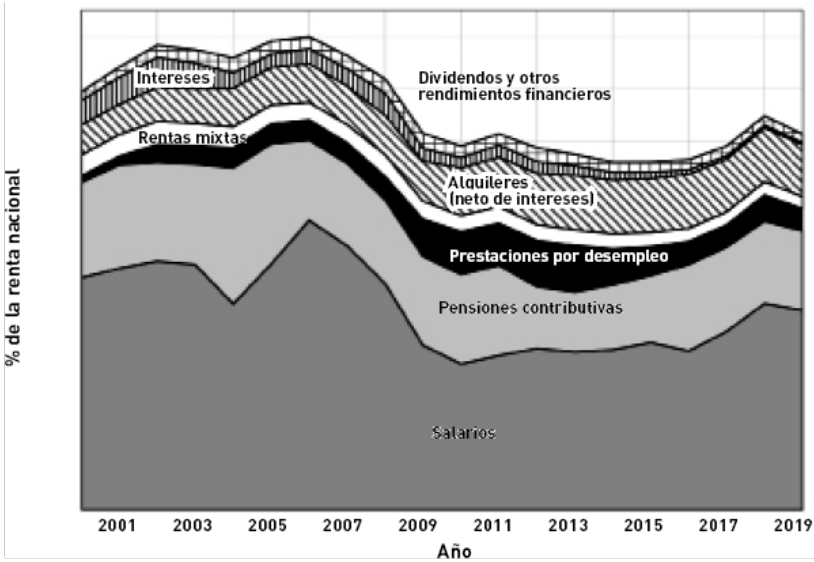


Nota: Los ingresos de 50% más pobre están referenciados en el eje vertical derecho

Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

GRÁFICO 6

COMPOSICIÓN DE LA RENTA DEL 50% MÁS POBRE



Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

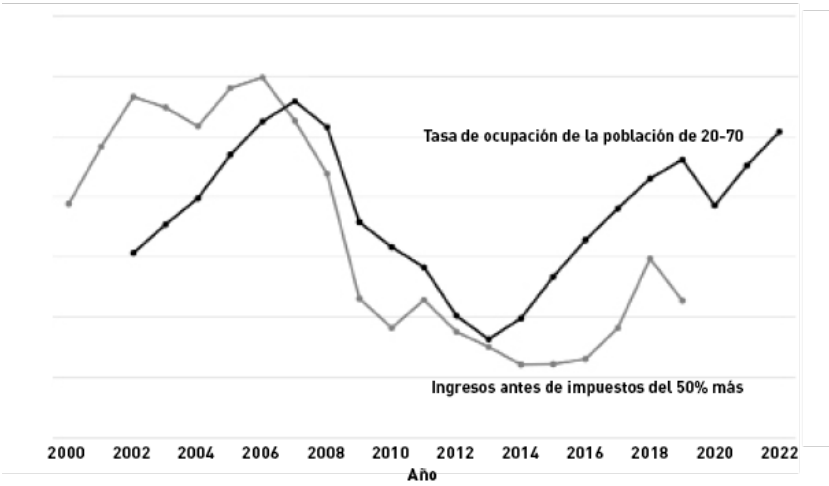
Con vistas a ilustrar las tendencias específicas del 50% más pobre, el gráfico 6 muestra su evolución teniendo en cuenta sus fuentes de ingresos. Con estos resultados se observa que, en España, la reducción de la desigualdad ocurrida en el boom inmobiliario de 1999 a 2007 estuvo principalmente impulsada por el aumento de los ingresos salariales. En cambio, con el estallido de la burbuja inmobiliaria, el aumento del desempleo y el recorte de salarios, el 50% más pobre experimentó una caída muy fuerte en su posición relativa y que continuó de forma ininterrumpida hasta el 2014. Después, la recuperación de la economía permitió mejorar de nuevo la posición relativa del 50% más pobre hasta el 2019, pero sin llegar a recuperar los niveles previos a la crisis inmobiliaria de 2008.

Es muy tentador defender la hipótesis de que la creación o destrucción de empleo es el principal mecanismo que afecta a la posición relativa del 50% más pobre de la sociedad española. De hecho, son varios los estudios que de forma más o menos explícita

se decantan por esta opción (Anghel et al., 2014 y 2018; Ayala et al., 2018). La lógica dicta que son los asalariados con contratos a tiempo parcial o que encadenan distintos trabajos a lo largo del año los que soportan el ajuste en tiempos de crisis. A modo ilustrativo, el gráfico 6 muestra la participación del 50% más pobre en la renta nacional en relación con la tasa de ocupación de la población entre los 20 y 70 años, según la Encuesta de Población Activa (EPA). La intuición parece confirmarse de forma que la creación de empleo podría explicar buena parte de las oscilaciones en este periodo. Desde luego, existe una notable coincidencia en los cambios de tendencia marcados por el ciclo económico. De hecho, en tanto que los datos de la EPA pueden extenderse hasta el último trimestre de 2022, cabría esperar que la proporción de la renta nacional en manos del 50% más pobre habría continuado aumentando en estos últimos años. De esta manera, aunque la crisis de la COVID-19 produjo un aumento puntual en la desigualdad de ingresos, debido de nuevo a una mayor incidencia del desempleo y la pérdida de ingresos salariales (Martínez-Bravo et al., 2021), sus efectos habrían sido menos duraderos que en crisis anteriores y potencialmente habrían sido superados con la recuperación del 2021 y 2022.

GRÁFICO 7

INGRESOS DEL 50% MÁS POBRE Y TASA DE OCUPACIÓN



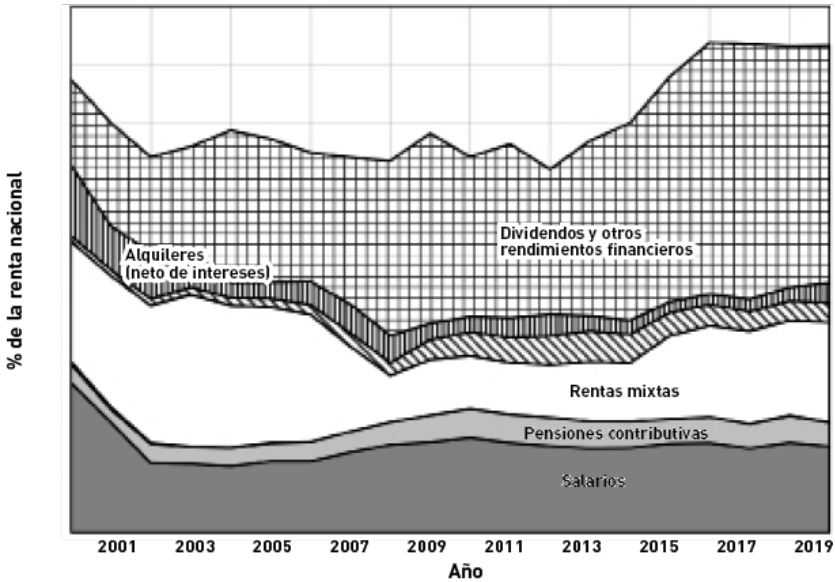
Nota: Los ingresos del 50% más pobre están referenciados en el eje vertical izquierdo y la tasa de ocupación, en el derecho.

Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

Sin embargo, también hay razones para pensar que la cuestión es algo más compleja que lo que dicta la creación de empleo y el ciclo económico. Ello también se puede comprobar al constatar que, en 2019, la tasa de ocupación (63%) era ya bastante cercana a la registrada en 2008 (65%) y, sin embargo, la participación de la renta nacional del 50% más pobre estaba todavía en niveles muchos más bajos (14,3% en 2019 frente al 17% registrado en 2008). Este punto refuerza dos conclusiones adicionales. Primero, que las rentas del capital deben también analizarse, por cuanto los mismos datos apuntan a que el 50% más pobre apenas ha variado su posición relativa en estos años. De esta forma, debe considerarse otra segunda idea y es que la desigualdad es un proceso relativo: la débil recuperación de los grupos con menores ingresos en realidad esconde la fortaleza de aquellos con más ingresos.

GRÁFICO 8

COMPOSICIÓN DE LA RENTA DEL 1% MÁS RICO



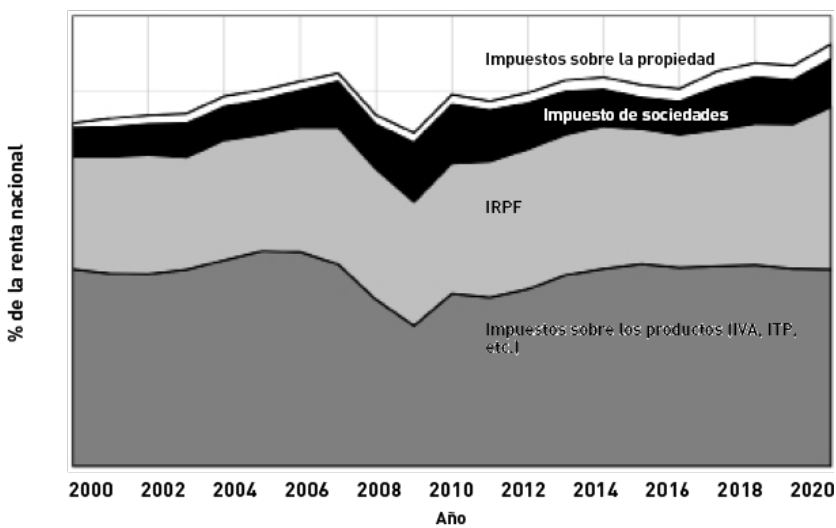
Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

En España no es habitual analizar la desigualdad tomando como protagonista a los grupos con más renta[42]. Un análisis pormenorizado del top 1% en el gráfico 8 muestra, sin embargo, que este grupo ha sido con diferencia el que ha incrementado en mayor proporción sus ingresos relativos en estas dos décadas. En 2008, el top 1% acumulaba casi un 13% de la renta nacional, mientras que en los últimos años su participación ronda el 17%. Un incremento en cuatro puntos no es un cambio pequeño, más aún si se tiene en cuenta que la mayor parte de este aumento ha tenido lugar no en los peores momentos de la crisis económica (2008-2013), sino con los inicios de la recuperación posterior (2014-2016). El estudio de las principales partidas de ingresos muestra que la principal causa de este proceso ha sido el fuerte incremento en los dividendos y, por extensión, de los beneficios no distribuidos.

Pero también hay un hecho notable en que las rentas mixtas o los intereses, que han venido cayendo en importancia en la economía española, mantienen un peso relevante en los ingresos del top 1%. Un hecho similar podría apuntarse en relación con los salarios más elevados. En suma, hay razones para pensar que, aunque la distribución factorial de la renta entre trabajo y capital sigue influyendo en la concentración personal de la renta, el proceso es más complejo que pensar en el retorno de una sociedad de grandes rentistas o capitalistas (Smith et al., 2019). La desigualdad actual en las economías avanzadas es más compleja, porque en la élite económica (identificada en este caso en el top 1%) se combinan elevados ingresos del capital, pero también del trabajo (en este caso, salarios o rentas mixtas). En este sentido, todavía es pronto para saber si la pandemia de 2020, que indudablemente produjo una reducción de los ingresos del top 1%, ha sido solo una crisis puntual o constituye un punto de inflexión.

GRÁFICO 9

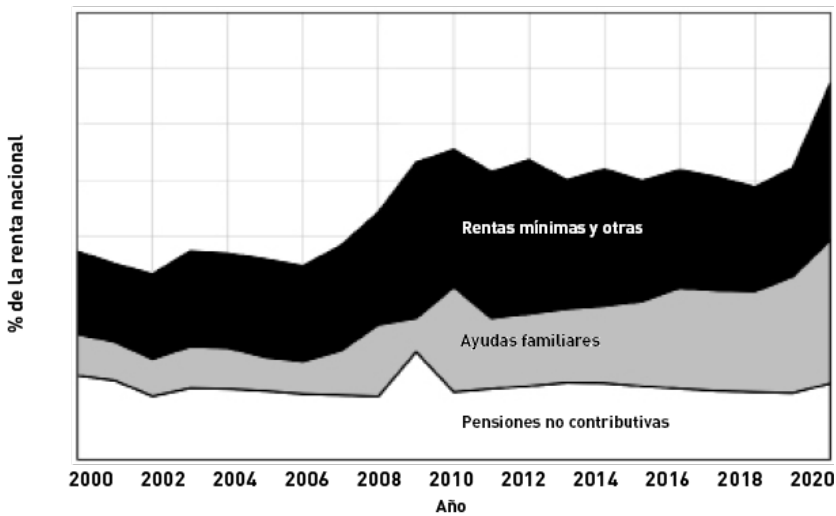
LOS IMPUESTOS EN ESPAÑA (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

GRÁFICO 10

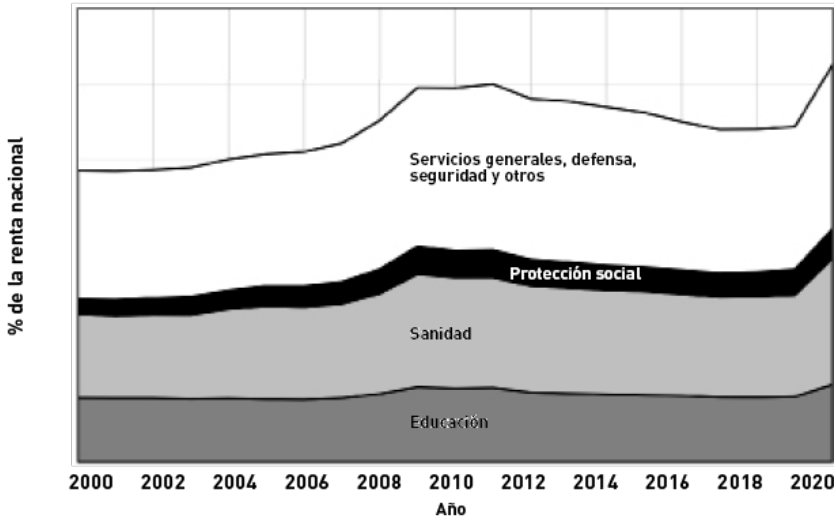
PRESTACIONES DE ASISTENCIA SOCIAL EN EFECTIVO



Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

GRÁFICO 11

CONSUMO PÚBLICO POR FUNCIONES (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

5. La desigualdad después de impuestos

y transferencias

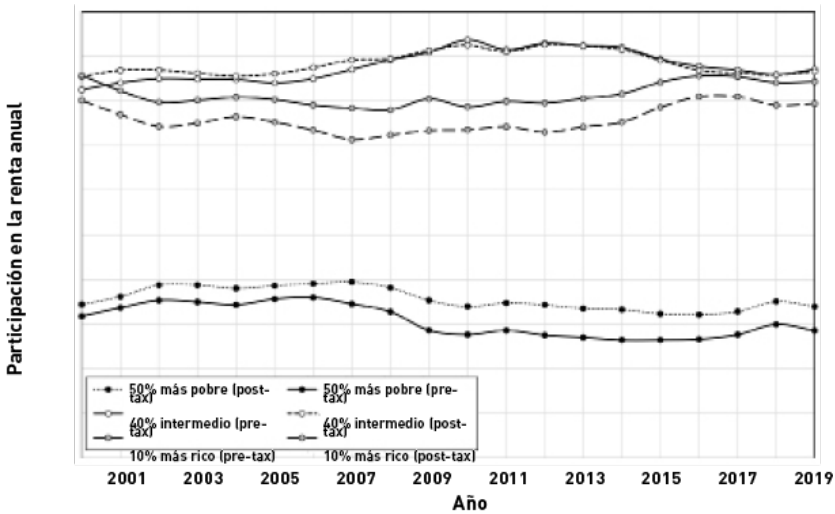
Para completar el análisis de la desigualdad, las cuentas nacionales distributivas proponen un segundo marco de comparación que tome en consideración el impacto de los impuestos, transferencias en efectivo y consumo público. Con vistas a ilustrar el peso de estas partidas, los gráficos 9, 10 y 11 muestran la importancia de estas tres partidas en relación con la renta nacional. El peso de los impuestos ha aumentado ligeramente en este periodo, pasando de aproximadamente un 24-25% de la renta nacional a situarse en torno a un 27-28% en fechas más recientes[43]. Este aumento ha tenido como protagonistas al IRPF, cuya recaudación ha aumentado de manera continuada, y también los impuestos que recaen sobre la propiedad, debido en gran medida al crecimiento de los activos inmobiliarios que generan aumentos de recaudación en el IBI y otros impuestos (la plusvalía municipal y el ISD). El impuesto sobre sociedades ha perdido en cambio relevancia desde la crisis inmobiliaria y en 2019 su peso era inferior al registrado en el 2000. Estos cambios en el peso de los impuestos afectan profundamente a la progresividad del sistema, como se mostrará más adelante.

La recaudación fiscal genera la posibilidad de financiar prestaciones en efectivo (distintas de las pensiones contributivas) o el consumo público que, en último término, redunda en el bienestar de los ciudadanos. Como es bien conocido, el Estado de bienestar en España apenas había desarrollado prestaciones fuera del sistema de pensiones, por lo que estas transferencias eran de un volumen muy reducido a principios de siglo y representaban menos del 1% de la renta nacional. Con este volumen se financiaba, fundamentalmente, las pensiones no contributivas (en su doble modalidad de vejez e invalidez) y algunos programas de menor importancia (como las prestaciones por discapacidad o las pensiones de guerra). Fuera de este sistema quedaban muchos grupos sin apenas ingresos.

GRÁFICO 12

DESIGUALDAD DE LA RENTA EN ESPAÑA

ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS



Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

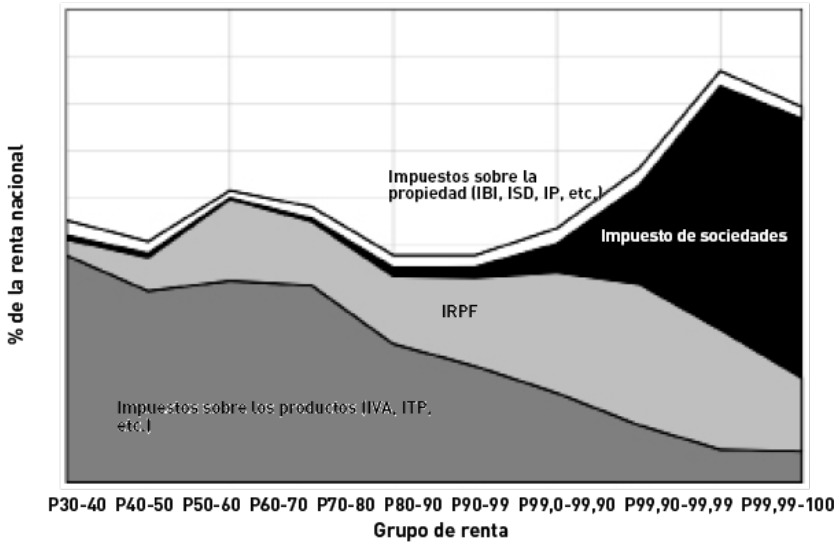
En la última década la situación ha cambiado ligeramente, con el avance en las prestaciones de maternidad y el desarrollo de programas de rentas mínimas, primero por parte de las comunidades autónomas y, en fecha más reciente, en la forma del ingreso mínimo vital. Aunque la cuantía total de estas ayudas sigue siendo pequeña en términos agregados (un 1,5% de la renta nacional) su efecto redistributivo puede ser muy superior al tener como destinatarios principales a las personas con menor renta. Por último, en el consumo público resulta útil distinguir entre las principales funciones en materia de educación, sanidad, protección social y otros servicios[44]. Desde el 2000 hasta la actualidad, el

consumo sanitario ha aumentado de forma paulatina, mientras que el destinado a educación se mantiene constante. De nuevo, cabe resaltar el gran aumento del consumo público del 23 al 28% entre 2019 y 2020, debido principalmente a la contracción económica y al aumento del gasto sanitario por la crisis de la COVID-19.

El gráfico 12 muestra la evolución de la desigualdad de la renta después de contabilizar el efecto de impuestos y transferencias. El principal resultado es que tanto las tendencias generales como los niveles de desigualdad de la renta no sufren grandes modificaciones. Pero incluso dentro de este marco hay cambios perceptibles. El 50% más pobre se beneficia en mayor medida de la redistribución a partir de 2007 que el 40% intermedio, debido principalmente a la mayor pérdida de rentas antes de impuestos, pero también porque las transferencias en efectivo tienen un mayor efecto redistributivo. Este proceso, sin embargo, tiene sus limitaciones. Como se muestra en los gráficos 13 y 14, los tipos impositivos medios por niveles de renta en 2007 (panel a) y 2019 (panel b) han variado sustancialmente. La progresividad del sistema fiscal se ha reducido en la medida en que mientras que en 2007 el grupo más rico (el top 0,01%) llegaba a pagar un 40% de su renta en impuestos, en 2019 este porcentaje había caído al 27%. Detrás de este proceso se encuentra la pérdida de recaudación por el impuesto sobre sociedades. Así, se ha pasado de un sistema fiscal en donde la presión aumentaba de manera considerable entre los grupos con mayor renta a otro en donde la carga fiscal es relativamente constante a lo largo de la distribución. La diferencia radica en que los impuestos que gravan los productos (principalmente, el IVA) recaen en los individuos con menor renta, mientras que el IRPF y el IS crece con el nivel de renta[45].

GRÁFICO 13

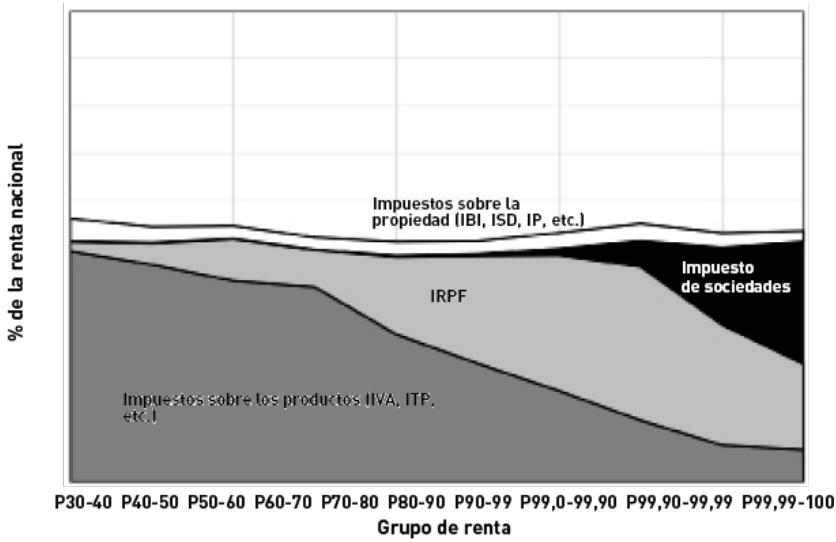
TIPO IMPOSITIVO MEDIO, POR IMPUESTOS Y GRUPO DE RENTA (2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

GRÁFICO 14

TIPO IMPOSITIVO MEDIO, POR IMPUESTOS Y GRUPO DE RENTA (2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de Artola Blanco et al. (2022).

En conclusión, en España la desigualdad viene fundamentalmente determinada por el reparto de las rentas de mercado y durante las últimas dos décadas han sido diversas las causas que han producido un aumento de la inequidad. Por una parte, en los periodos de crisis económica se ha producido una reducción del empleo y de los salarios que ha afectado en mayor medida a los grupos con menor renta. Asimismo, existe un proceso paulatino de concentración de las rentas del capital, fruto de la menor capacidad de ahorro de estos mismos grupos, pero también por la progresiva diferenciación en los patrones de acumulación de la riqueza. Las clases medias en España han aumentado su exposición a los activos inmobiliarios y por ello se genera que, de forma automática, sus rentas del capital provengan casi en exclusiva del alquiler (sean imputados o reales). El resto de las rentas del capital (las generadas en el negocio de los autónomos, los dividendos y los beneficios no distribuidos), están cada vez más concentradas entre los más ricos. Debido a estas tendencias, revertir en el futuro los cambios ocurridos en las últimas décadas va a ser especialmente difícil. El sistema de impuestos y transferencias ha podido contener solo de forma parcial

este aumento en la concentración de la renta, por lo que, con vistas al futuro, es necesario valorar nuevas políticas públicas que influyan en el reparto de la renta antes de impuestos.

Capítulo 6

Situación y perspectivas de la política fiscal en el actual contexto político europeo

Nuria Alonso y David Trillo

En este capítulo se analizará cómo se han utilizado los ingresos y gastos públicos para estimular el crecimiento económico con cierta perspectiva histórica, dado que en el nuevo milenio se han sucedido eventos con graves consecuencias económicas para casi todos los países: burbujas, crisis financiera, pandemia, guerra, etc. Además, la necesidad de disponer de fuentes de financiación suficiente, especialmente impositivas, hace necesario el análisis de las restricciones presupuestarias y fiscales, la progresividad de nuestro sistema tributario y la posibilidad de aumentar los ingresos impositivos.

España inició su andadura democrática con una estructura económica y de funcionamiento del sector público y otras instituciones completamente anacrónica y alejada de los países de nuestro entorno. A lo largo de la década de los ochenta, especialmente a partir de 1984, se produjo un despegue económico que aparejó un importante cambio en la estructura de ingresos y gastos públicos. La consecuencia fue que en el inicio de la década de los noventa habíamos conseguido un tamaño del sector público cercano al de la media de las economías más avanzadas, aunque todavía muy alejado del nivel de prestaciones de los países europeos con mejor cobertura del Estado de bienestar (tal y como se ha explicado en el capítulo 3).

1. Política fiscal desde la gran crisis

Desde dos décadas antes del inicio de la Unión Monetaria en Europa, las ideas neoliberales impregnaron las estrategias de gobierno de las economías desarrolladas; la fe ciega en los mercados se impuso y una ola de privatizaciones recorrió Europa. En el caso del sistema financiero, la desregulación permitió a las entidades ampliar tanto su dimensión espacial como el abanico de operaciones de los bancos comerciales y de inversión, sentando las bases para la crisis actual. En los años noventa, el objetivo de conseguir la unificación monetaria supuso el sacrificio del crecimiento económico en aras de los objetivos de inflación, deuda pública y tipos de interés, que se hicieron gravitar en torno a los registros de Alemania. El corsé monetario para conseguir la unificación de las divisas en el euro ejerció una contracción sobre el crecimiento, dado que todo se sacrificó para conseguir los objetivos de Maastricht. A partir de 1995, la gran reducción de los tipos de interés, convergiendo con los alemanes, consiguió un efecto balsámico, por el efecto riqueza que supuso. La euforia financiera se desató con espectaculares subidas de las bolsas y el crédito comenzó su escalada (Vilariño, 2011).

Sin embargo, en ese período, el aumento de las desigualdades económicas y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, trajeron consigo que el consumo privado y parte de la inversión se sostuvieran con el aumento del crédito a las familias y a las empresas tanto en el área de la Unión Europea (UE) como en Estados Unidos. Este modelo de crecimiento se reveló insostenible y culminó en la crisis financiera que se inició a mediados de 2007 en Estados Unidos, que se trasladó al resto del mundo desarrollado a lo largo de 2008, especialmente en el último tercio del año después de la quiebra de Lehman Brothers.

Durante 2009 la recesión fue generalizada en la mayor parte de las economías más avanzadas. En aquel momento, la opinión pública y

la mayor parte de los agentes y responsables políticos tenían claro que el origen de la crisis se encontraba en el mal comportamiento del sistema financiero y de los reguladores y supervisores, llegando incluso a plantearse una reforma drástica de la arquitectura financiera internacional, del Fondo Monetario Internacional (FMI) e incluso se llegó a hablar de refundar el capitalismo, como se mencionó en el capítulo 1.

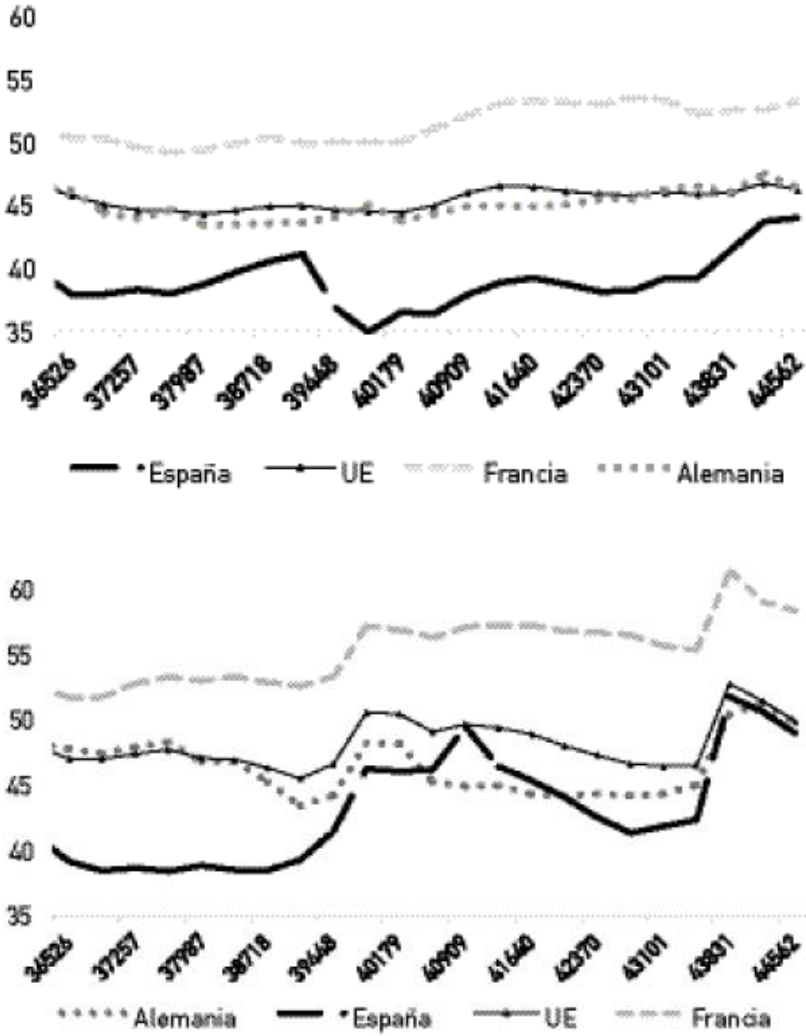
En los gráficos 1 y 2 se muestra este fenómeno de grandes movimientos en sentido opuesto de ingresos y gastos. Por una parte, la contracción económica originó la caída de los ingresos fiscales y, por otro lado, el gasto público se disparó debido al efecto cíclico y las enormes ayudas para las diferentes fórmulas de rescate de las entidades financieras. Este fenómeno se observa con especial intensidad en España, que en 2007 presentaba una cifra de ingresos y gastos públicos en porcentaje del PIB del 41,1% y del 39,3% respectivamente y, en consecuencia, una capacidad de financiación del 2% del PIB, mientras que en 2009 el gasto público alcanzó el 46% del PIB y los ingresos cayeron al 35% del PIB. La variación porcentual de los ingresos fue similar a la del gasto solo que de signo contrario, los ingresos -15,5% y los gastos en un 17,1%.

Una parte de la explicación de este hecho se encuentra en la propia dinámica de los indicadores: en una etapa de recesión tan grave el crecimiento del PIB corriente (debido a la caída de la producción y al estancamiento de los precios que incluso han llegado a registrar tasas de crecimiento negativas) registra tasas negativas, por lo que el indicador crece, aunque se produzca una contracción del gasto, siempre que sea inferior a la caída del PIB.

A finales de 2009 las noticias sobre el ocultamiento de las cifras de déficit público que llegaban de Grecia facilitaron la excusa perfecta para dar un giro a los argumentos sobre la crisis que se habían manejado hasta ese momento y se centraron en el "despilfarro" de los sectores públicos. La "austeridad expansiva" (Alesina, 2020), que podría definirse como la idea de que una política fiscal restrictiva, es decir, la reducción del gasto y del déficit públicos, no traería consigo una situación de estancamiento o recesión, sino una situación de crecimiento económico gracias al efecto de mejora de la confianza de los mercados.

Gráficos 1 y 2

Ingresos y Gastos públicos en porcentaje del PIB



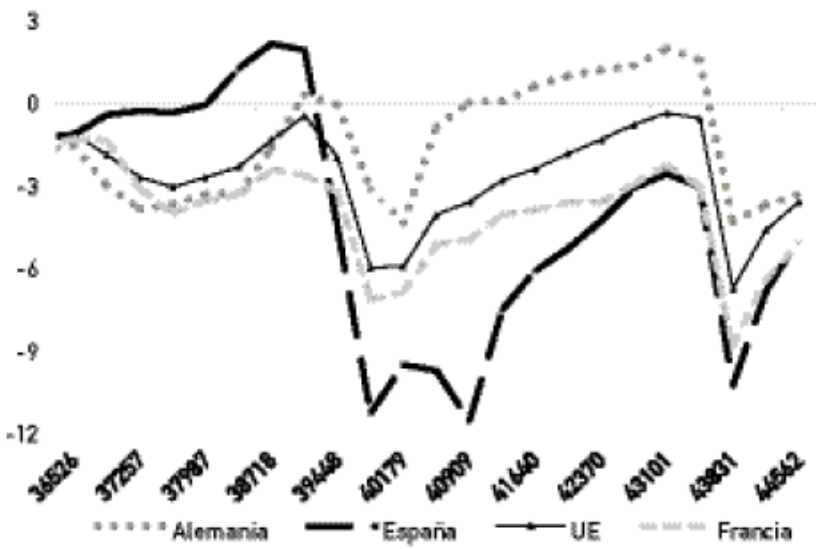
Fuente: FMI (los datos de 2022 son avance).

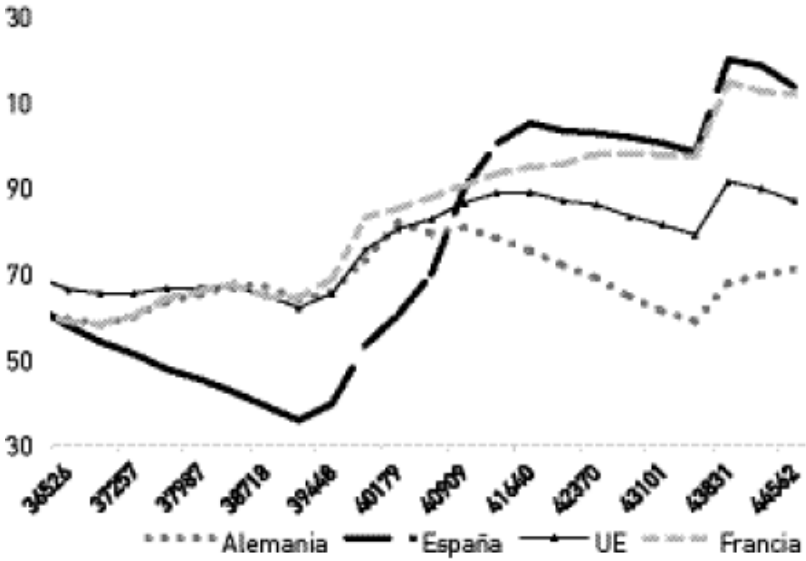
En la práctica, la experiencia mostró que la reducción del gasto público en servicios públicos esenciales empeoró las condiciones de vida de la ciudadanía y alargó el período de recesión o de estancamiento económico que, a su vez, fue un factor de elevación de los déficit y deuda públicos. De hecho, en los gráficos 3 y 4 se observa cómo el déficit público en España aumentó entre 2010 y 2012, a pesar del éxito de las presiones de la troika[46] por reducir el gasto social, debido a la caída del PIB y a las dotaciones al FROB[47] para la reestructuración de los activos financieros de las entidades del sistema bancario. La deuda pública, es decir, el total de pasivos financieros de las Administraciones públicas[48], alcanzó el 100% del PIB.

Gráficos 3 y 4

Capacidad/necesidad de financiación y deuda bruta

en porcentaje del PIB



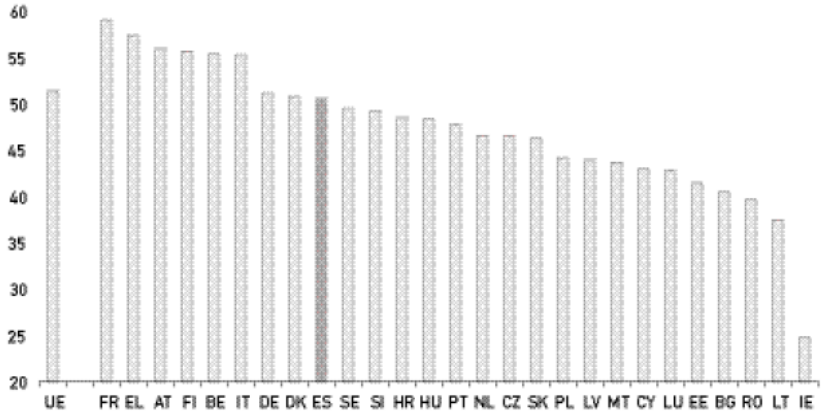


Fuente: FMI (los datos de 2022 son avance).

A partir de 2014 la situación se estabiliza tanto en los ingresos como en los gastos, fundamentalmente por los efectos cíclicos al recuperar el crecimiento del PIB, aunque en los países que sufrieron las medidas de austeridad la estabilización se produjo más tarde; por ejemplo, España no recuperó el nivel de producción de 2008 (PIB corriente) hasta 2016, Italia y Portugal en 2015, y Grecia en 2022 aún estaba un 12% por debajo del nivel de producción que tuvo en 2008. Es bien sabido que en 2020 se rompió de nuevo este breve ciclo expansivo, con el excepcional colapso económico generado por la pandemia y posteriormente por la invasión de Ucrania, cuya respuesta por parte de los Gobiernos de los países de la UE y Estados Unidos ha sido la puesta en marcha de políticas expansivas de incremento del gasto, déficit y deuda públicos.

Gráfico 5

Gasto total de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB, 2021



Fuente: Eurostat.

No obstante, la idea de una parte de la opinión pública y política españolas de que el sector público gasta demasiado y los impuestos son excesivos no ha desaparecido con la crisis actual, de hecho, la derecha política española ha llevado a cabo una campaña de anuncio de reducción de impuestos que se ha trasladado a buena parte de las comunidades autónomas. Si tenemos en cuenta el nivel de gasto público comparado, el de España no es excepcionalmente alto según puede observarse en el gráfico 5, aunque además, habría que considerar si se trata de un gasto público de "calidad" dedicado a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía o de la capacidad productiva del país, o si, por el contrario, se trata de gastos improductivos o dedicados a favorecer los beneficios del sector privado más que el bien común o, peor aún, por gastos que tienen su origen en un alto nivel de corrupción.

Puesto que no tenemos espacio para ser exhaustivos, si tenemos en cuenta los principales componentes del gasto relacionado con el Estado de bienestar, vemos que no hay un gasto excesivo o desproporcionado. En la tabla 1 se recoge el gasto público en educación, sanidad y protección social en porcentaje del PIB en 2021 y la tasa de variación total entre 2014, año que podría considerarse como el del final de la crisis, y 2021. Se han

sombreado los países cuyo gasto es inferior o ha crecido menos que la media de la UE. Tanto en sanidad como en educación el nivel de gasto de España es inferior a la media de la UE a pesar de que el crecimiento a partir de 2014 se ha situado alrededor de la media de la UE.

Tabla 1

Gasto en educación, sanidad y prestaciones sociales

	GASTO Público en % del PIB 2021			Variación % del gasto público real entre 2014-2021		
	Educación	Sanidad	Protección social	Educación	Sanidad	Protección social
Alemania	4,5	8,6	20,9	29,3	48,6	36,9
España	4,6	7,3	20,6	30,8	39,6	34,1
Francia	5,2	9,2	24,8	11,1	30,9	17,5
Grecia	4,1	6,7	20,6	3,2	42,6	3,9
Italia	4,1	7,6	23,4	11,6	16,8	21,2
Portugal	4,6	7,6	18,3	8,3	50,1	19,2
Suecia	6,7	7,5	18,6	40,2	48,2	23,7
UE	4,8	8,1	20,5	22,2	40,1	27,2

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

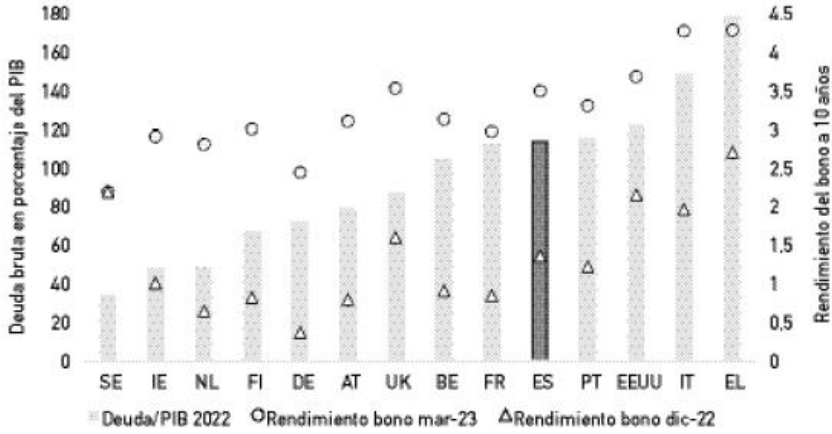
Además del gasto en educación y sanidad, el gasto en protección social en España se encuentra una décima por encima de la media de la UE, con un crecimiento superior a la media. Esta partida de gasto es muy relevante, puesto que recoge las prestaciones monetarias de sustitución de rentas o de lucha contra la pobreza y la exclusión social, es decir, pensiones de jubilación, de enfermedad e incapacidad, prestación por desempleo, ayudas a la familia e hijos y a la obtención de vivienda.

Por otra parte, también es necesario identificar la carga financiera por la existencia de una elevada deuda pública o de una alta remuneración de la misma. En el gráfico 4 se recoge la serie de deuda pública entre los años 2000 y 2022 (previsión), se observa como España tenía el nivel de deuda pública más bajo y después de la crisis financiera la tendencia se invierte hasta superar el 100% del PIB. A pesar de la reducción de la ratio de deuda entre 2015 y 2019, en 2020 la pandemia ha vuelto a disparar los niveles de endeudamiento en casi todos los países. Hasta finales de 2022, el incremento de la deuda no ha sido excesivamente problemático debido a que los tipos de interés eran muy bajos. Sin embargo, la subida de tipos como consecuencia de la escalada inflacionista a partir de la invasión de Ucrania ha aparejado un aumento en las rentabilidades asociadas a la deuda negociada en los mercados secundarios, induciendo un aumento de los costes financieros de las nuevas emisiones. En el gráfico 6 se recoge el nivel de deuda pública en 2022 y las rentabilidades de los bonos del Estado a diez años en diciembre de 2022 y marzo de 2023; puede observarse la subida generalizada de la rentabilidad de la deuda pública que, dados los altos niveles de endeudamiento, especialmente de Grecia e Italia, provocará un cambio de escenario en la sostenibilidad de dicha deuda.

En este escenario de restricciones fiscales, las Administraciones públicas necesitan explorar las posibles vías de reforma fiscal que permitan generar recursos presupuestarios adicionales a través de los principales impuestos. Existe un margen razonable de actuación en este terreno que abordaremos en el siguiente apartado.

Gráfico 6

Deuda pública y rendimiento del bono a diez años



Fuente: Elaboración propia a partir de FMI y BDSICE, Mº de Economía.

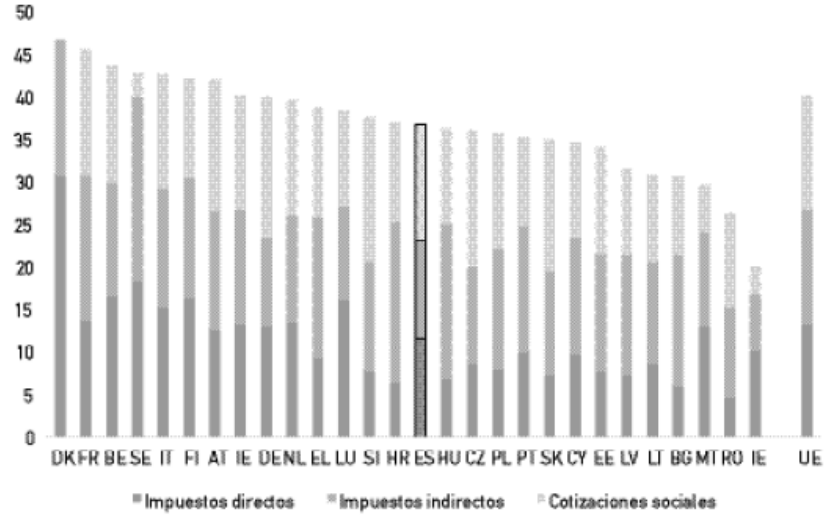
2. ¿Es real la debilidad de los ingresos públicos en España?

Diferentes autores han reflexionado sobre como el Estado de bienestar español ha adolecido desde su creación en los años ochenta de una debilidad de fuentes de financiación propia a las que se unen las restricciones impuestas por los mercados de capitales al crecimiento excesivo del endeudamiento (Muñoz de Bustillo, 2019; Navarro, 2006). La crisis de la deuda soberana, unida al periodo de contracción económica y una apática recuperación económica no permitieron una recuperación en términos de ingresos tributarios (Alonso y Trillo, 2015). A partir de 2020, el colapso derivado de la pandemia y la invasión de Ucrania han introducido nueva incertidumbre sobre la recuperación de los ingresos públicos.

En el gráfico 7 se puede ver que la presión fiscal[49] en 2020 de España es el 36,8%, 3,4 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE y muy alejada de los países con mayor presión fiscal como Dinamarca y Francia que superan el 45%. Con menor porcentaje se sitúa Irlanda, que es un caso atípico en Europa, además de los países del Este que se incorporaron a la UE partir de 2004.

Gráfico 7

Distribución de la presión fiscal en Europa (2020)

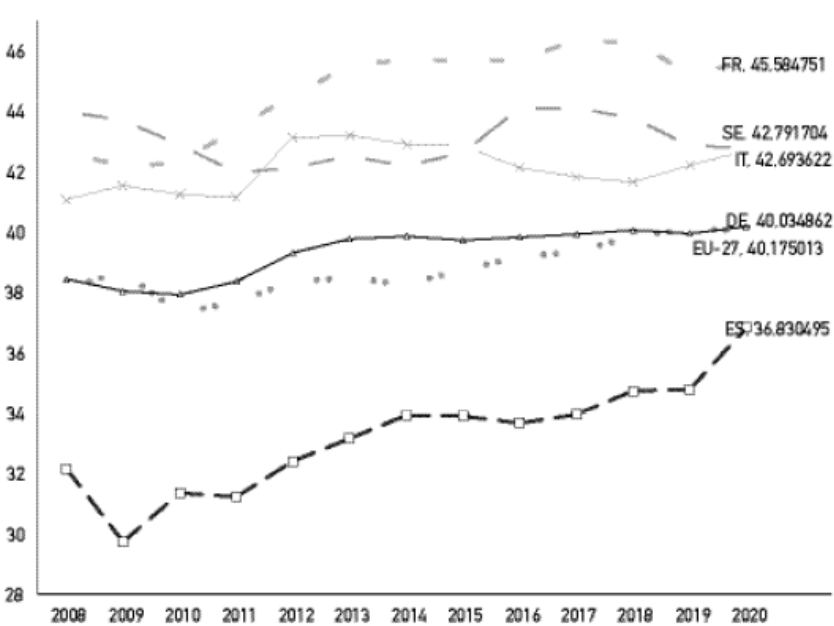


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

En España los impuestos directos e indirectos implican aproximadamente un 11,5% del PIB, cada uno de ellos, mientras que las cotizaciones sociales significan el 13,8% del PIB. En el ámbito de las cotizaciones sociales se sitúa en la media de la UE por debajo de países con un sistema puro de Seguridad Social como Alemania, Austria o Francia. En el otro extremo están los países en los que el sistema de cotizaciones sociales es inexistente (Dinamarca) o muy bajo, como Suecia, Irlanda o Malta. Los países del norte tienen mayor peso que España en la tributación indirecta, Dinamarca con un 30% o Suecia, 18,24%, y por encima del 16% se sitúan Luxemburgo, Finlandia y Bélgica. En total diez países de la UE tienen mayor peso en la recaudación por impuestos indirectos en porcentaje del PIB que los directos sin incluir cotizaciones sociales.

Gráfico 8

Evolución de la presión fiscal (% PIB)



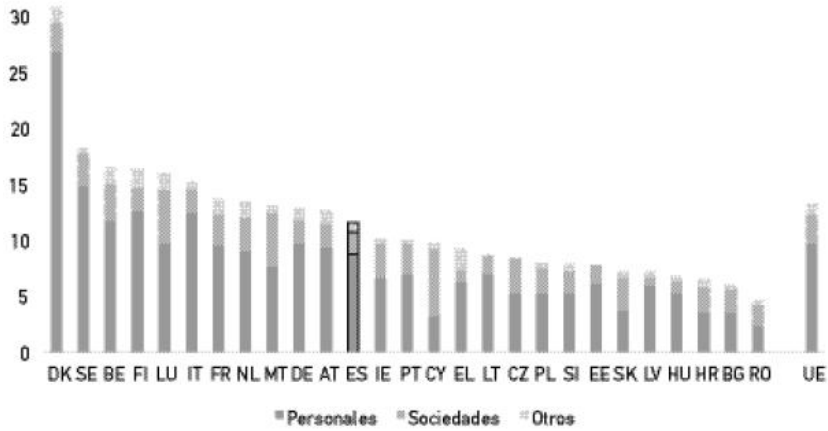
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Respondiendo a la pregunta que da título a este apartado, en vista de los resultados del indicador de presión fiscal del gráfico 8, aunque a partir de 2009 se incrementa la presión fiscal de España a un ritmo superior al del resto de países, es claro que España está por debajo de la media de la UE y del resto de países de la comparativa. De hecho, es interesante señalar que los 3,4 puntos porcentuales que separan a España de la UE en 2020 representan un tercio del déficit público español.

Abordar el incremento de los ingresos tributaros de las Administraciones públicas no es una cuestión sencilla porque el incremento de la recaudación derivada de una reforma fiscal depende, entre otras cuestiones, de la configuración legal de las bases imponibles, del impacto de las bonificaciones fiscales sobre la progresividad efectiva, del nivel de los tipos impositivos, de la incorporación de nuevas figuras tributarias y de las reacciones de los contribuyentes a las reformas fiscales.

Gráfico 9

Impuestos directos en Europa en porcentaje del PIB (2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

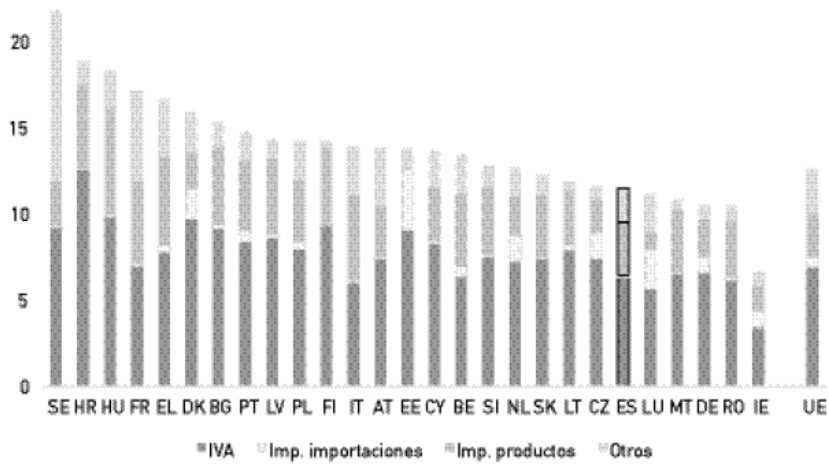
La recaudación por impuestos directos en España en porcentaje del PIB se situó en 2020 en un 11,6%, por debajo de la media de la UE con un 13,3%. Atendiendo a lo que revela el gráfico 9, los impuestos sobre la renta personal son los que ocupan la mayor parte de la recaudación fiscal de los impuestos sobre la renta (la media europea es de un 9,9% del PIB). En los países con mayor presión fiscal la imposición sobre beneficios de sociedades tan solo representa aproximadamente un 3% del PIB (Bélgica, Suecia o Francia) mientras que la imposición sobre las personas físicas se sitúa aproximadamente entre el 10-15%, en esos mismos países, o un 12,6% en Italia. La recaudación de IRPF en España se sitúa en el 8,8% del PIB y la de sociedades en un 2%, por debajo de la media europea y bastante alejada de los datos de los países con mayor porcentaje de recaudación de impuestos directos.

Según muestra el gráfico 10, en la recaudación por imposición

indirecta en porcentaje del PIB en España es el quinto país por la cola, con un 11,5%. En el caso del IVA hay un claro problema de falta de efectividad tributaria y un alto fraude fiscal, la recaudación en España, un 6,3% del PIB, está por debajo de la medida de la UE y aproximadamente tres puntos porcentuales por debajo de los países que mayor tributación tienen, como Bélgica, Dinamarca o Suecia cuyo IVA supera el 9% del PIB. En el resto de las categorías, las diferencias no son muy significativas respecto a la media europea, aunque en el caso de los impuestos sobre los productos hay varios países que tienen entre un punto y medio y dos puntos porcentuales del PIB por encima de la cifra de España (entre otros Italia, Francia y Bélgica).

Gráfico 10

Impuestos indirectos en Europa en % PIB (2020)



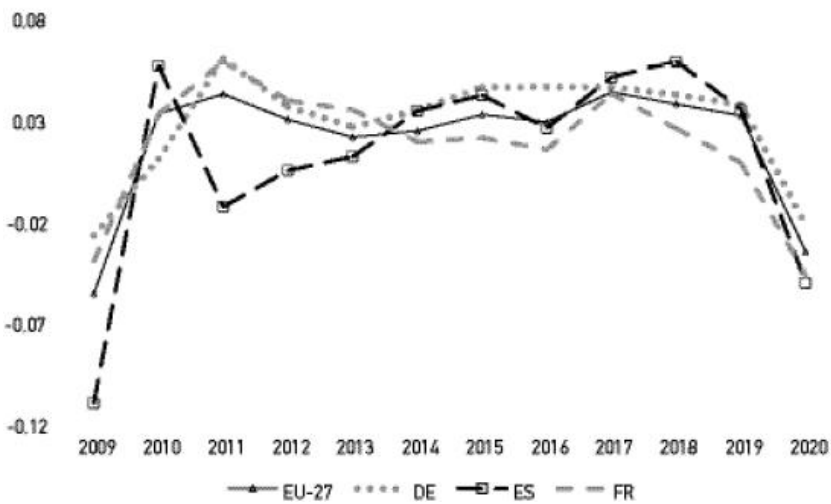
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Para analizar en qué medida se produce un efecto cíclico en la recaudación es interesante estudiar la variación porcentual de los ingresos y el crecimiento económico. En el gráfico 11 se compara la

evolución del numerador del indicador de presión fiscal, mediante la tasa de variación obtenida a partir de los datos en millones de euros. Tras la crisis del año 2009 se produjo un hundimiento de la recaudación en los países analizados, aproximadamente un 12% en el caso de España, para después recuperar tasas de crecimiento positivas y finalmente volver a hundirse en 2020 como consecuencia de la contracción económica motivada por la pandemia y las medidas adoptadas por los Gobiernos. España presenta datos de crecimiento inferior al 3% hasta el año 2014, por debajo del ritmo de crecimiento de la UE o Alemania. A partir de ese momento, España consigue alcanzar el 6% en 2018 antes de entrar en la fase final de caída de un 5%. El perfil del gráfico está relacionado directamente con la flexibilidad de los impuestos con respecto a los ciclos económicos, con una componente de estabilización automática.

Gráfico 11

Tasas de variación de la suma de impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales en Europa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

3. Carga impositiva, equidad distributiva

y reforma fiscal

En nuestra opinión, la reforma fiscal no debe abordarse como la resolución de un problema técnico, sino como una cuestión de economía política, porque los cambios impositivos suponen necesariamente una alteración del statu quo de algún grupo de personas físicas o jurídicas. En consecuencia, la estrategia fiscal de un Gobierno es ideológica, en la medida en que implica decidir sobré qué colectivos y rendimientos recaerá la mayor carga fiscal: grandes empresas, pymes, rentas del capital, personas con rentas y patrimonios elevados, asalariados y pensionistas, etc. atribuyendo pesos muy diferentes a cada uno de los principios impositivos para conseguir sus objetivos políticos. En nuestra perspectiva, una cuestión fundamental sería hacer compatible el principio de suficiencia fiscal con la mejora en la capacidad redistributiva del sistema impositivo.

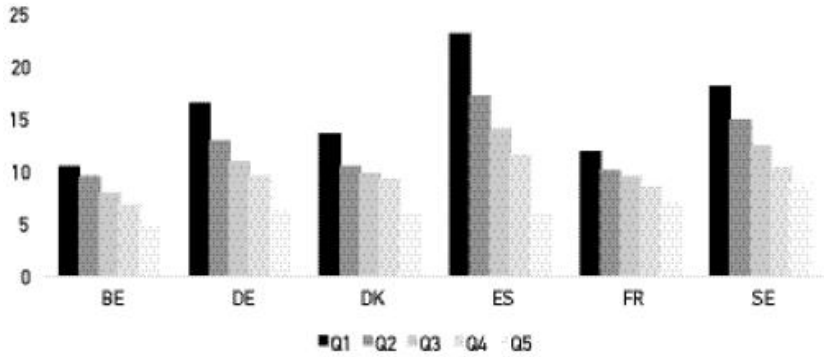
Las estadísticas de tipos medios efectivos de Eurostat sitúan a España en 2020 por debajo de la UE en más de tres puntos porcentuales en imposición indirecta (14,07% frente a 17,1%). En el ámbito de tributación efectiva de las rentas del trabajo, sin tener en cuenta las cotizaciones sociales, está ligeramente por debajo de la UE (12,2% frente a 12,7%). En cuanto a los impuestos sobre las rentas del capital, España tiene un tipo medio efectivo del 16,8%, por debajo de la tributación de Alemania, Italia, Dinamarca o Austria que superan ampliamente el 20% y muy alejado de Francia con un 35,2%. En definitiva, los datos muestran que habría margen para una reforma fiscal en España que aumentase la capacidad recaudatoria y la progresividad del sistema, especialmente en el ámbito de la tributación de las rentas de capital y de sociedades.

En este sentido, recientemente, Eurostat ha publicado estadísticas experimentales de distribución de impuestos sobre la renta y el

consumo de personas físicas distribuidos por quintiles de población, con datos basados en la encuesta europea de estructura salarial (EU-SILC). Los impuestos directos cumplen con su misión redistribuidora de la renta, al contrario que impuestos indirectos, que gravan el consumo. En el gráfico 12 se observa como el porcentaje de impuestos indirectos que paga el 20% de la población con menor renta (Q1) supera al del resto de países de la comparativa, de hecho, es el más alto de la UE con un 23,1% de sus ingresos. Esta regresividad de la imposición efectiva indirecta se debe a que al aumentar la renta se reduce el porcentaje destinado al consumo y aumenta el destinado al ahorro, lo que supone que las rentas más altas pagan menor porcentaje de impuestos sobre el consumo respecto a su renta que las rentas bajas.

Gráfico 12

Distribución por quintiles de renta del porcentaje de impuestos indirectos respecto a los ingresos totales, 2015*

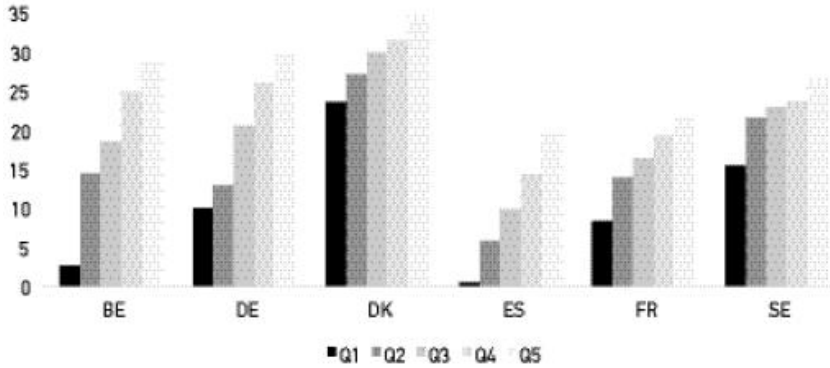


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

*** Suecia (2012), Alemania (2013), Bélgica (2014), Francia (2017).**

Gráfico 13

Distribución por quintiles de renta del porcentaje de impuestos directos respecto a los ingresos totales, 2015*



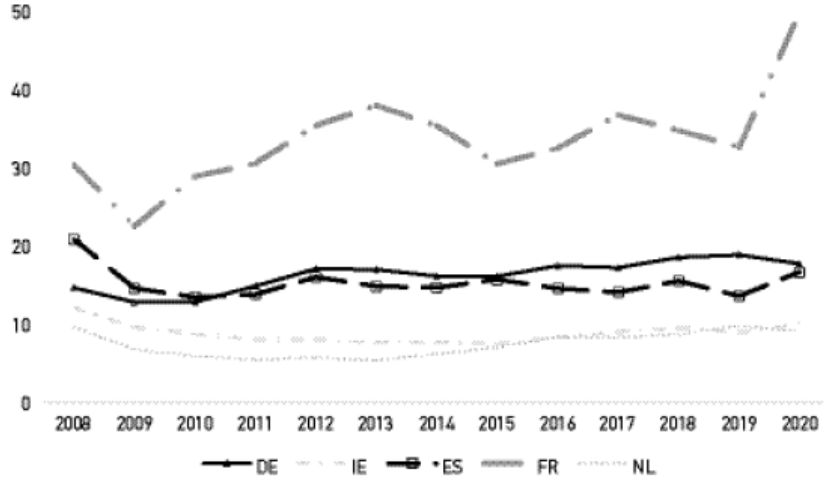
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

*** Suecia (2012), Alemania (2013), Bélgica (2014), Francia (2017).**

En el gráfico 13 se observa que el quintil de renta más alto (Q5) paga más de un 30% de impuestos sobre la renta en el caso de Dinamarca, Alemania y Bélgica; Suecia, entre un 25-30%; y España es el país con menor tributación, 19,9%. Adicionalmente, el quintil de renta más bajo (Q1) en España también es el que presenta menor porcentaje. A pesar de los bajos tipos medios efectivos por quintiles en España, se observa una clara progresividad de la imposición directa, ya que la distancia entre el tipo pagado por el Q5 y el Q1 es de 19 puntos de diferencia, igual que en Alemania, solo superada por Bélgica.

Gráfico 14

Tipo Medio del Impuesto de Sociedades en Europa



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (Implicit taxes. Versión tradicional

de los tipos medios efectivos sin correcciones por dividendos).

La tributación de sociedades es otro ámbito de actuación para la reforma fiscal. En el gráfico 14 se puede observar que hay países con una tributación efectiva muy baja como es el caso de Irlanda o Países Bajos, en torno al 10% en 2020, lo que contrasta notablemente con los tipos efectivos de Francia, que además han crecido a lo largo de la serie hasta el 50%[50]. A la vista de los datos, hay un problema evidente de competencia en la tributación de sociedades en Europa, que no implica necesariamente el desplazamiento de las empresas a otras jurisdicciones con menor tributación, depende de en qué medida el Estado conserve poder efectivo y capacidad de negociación suficiente para evitar el desplazamiento de grandes empresas. Sin embargo, la propia definición del espacio comercial europeo está favoreciendo que grandes empresas como Ferrovial en España o el conglomerado con capital francés, italiano y norteamericano Stellantis[51] sitúen sus sedes en los Países bajos.

4. Nuevas perspectivas para generar margen fiscal a través de los impuestos

En el contexto de las crisis acaecidas desde principios de siglo resurgió el debate sobre la reforma fiscal y las nuevas fuentes de financiación de las Administraciones públicas en el corto y largo plazo. El debate entre la eficiencia y la equidad es una realidad en el ámbito de lo normativo y por tanto un objeto directo de la orientación de la política pública. En nuestra opinión, no todas las propuestas teóricas tienen aplicabilidad en la realidad, la "realidad" o viabilidad de la implementación de las reformas fiscales dependerá de la correlación de fuerzas entre distintas clases sociales, grupos de influencia, partidos políticos, grupos de presión y todo el contexto institucional de cada país, tal y como se trata en el capítulo 9.

Desde nuestra perspectiva, hay un problema fundamental en este debate sobre la reforma fiscal: el fraude fiscal. La organización no gubernamental Tax Justice Network (2021) estima que las empresas multinacionales podrían tener unos beneficios en 2017 de 4,7 billones de euros. Una parte importante de esas grandes empresas hace uso de paraísos fiscales para evitar la tributación en otras regiones; el desplazamiento de beneficios a otras zonas de baja tributación puede ascender a 312.000 millones de dólares y el 28,5% serían pérdidas fiscales, unos 89.500 millones de dólares.

Por su parte, la OCDE estima el coste de la deslocalización de beneficios a nivel mundial entre 100.000 y 240.000 millones en ingresos perdidos anualmente. Hay 135 regiones que han acordado implementar 15 medidas para abordar la elusión fiscal, en el marco inclusivo de "erosión de la base imponible y el traslado de beneficios" (BEPS) de la OCDE/G20[52].

El problema es cómo luchar contra estas prácticas de "ingeniería fiscal" en un contexto de un mundo globalizado y en el que los posibles contrapoderes de zonas integradas como la propia Unión

Europea tienen todo un problema político en la toma de decsiones en las que la balanza se inclina a favor de los intereses de estas grandes compañías. Es evidente que la respuesta debería venir de una acción coordinada de los países europeos, pero el hecho de que sea “normal” que haya zonas como Irlanda o Países Bajos, con una tributación efectiva de sociedades tan bajas es una manifestación del problema político e institucional subyacente, y de la fuerte influencia del neoliberalismo en el ámbito económico.

Adicionalmente, hay estudios que estiman que una parte relevante de la riqueza financiera está también ubicada en zonas de baja tributación (Alstadsæter, Johannesen y Zucman, 2017). Se estima que en 2015 aproximadamente un 12% de la riqueza mundial en porcentaje del PIB estaba situada en zonas off-shore. En un análisis por países con datos de 2007 del mismo artículo académico, España tiene algo por encima del 10% según los autores, por detrás de otros países como Bélgica o Alemania que se sitúan entre el 15-20%.

La deslocalización de beneficios o la riqueza financiera nos parece un tema muy relevante para hacer balance de los efectos redistributivos de las reformas fiscales, porque es evidente el efecto de merma de la progresividad efectiva total derivado del fraude fiscal de las grandes corporaciones y de la riqueza financiera no declarada por aquellos con más recursos para utilizar instituciones especializadas en la planificación fiscal a nivel internacional. La capacidad para eludir la tributación es claramente mayor para los estratos de población con mayor capacidad económica.

Otras vías de fraude fiscal relevantes proceden de la imposición indirecta: la Unión Europea estimó en 2020 el fraude en el IVA en 93.000 millones de euros, lo que añade otra fuente importantísima de ingresos no percibidos por parte de las Administraciones públicas en Europa[53]. Una propuesta interesante de reducción del fraude en el IVA pasa por una mejora en el control de las transacciones ligada a la supresión del dinero físico (Kearney, 2013; Durán, 2016). Los autores de la propuesta señalan que existe una relación inversa entre el volumen de economía sumergida en los países y el nivel de transacciones electrónica, y que, en los países con mayor número de pagos en efectivo en Europa, fundamentalmente mediterráneos y países del Este, habría una potencial mejora recaudatoria.

Las reformas de los países europeos se están centrando en la ampliación de la base imponible de los impuestos directos, las modificaciones en los tipos impositivos y algunas fuentes de nuevas bases imponibles que den lugar a nuevos impuestos (OECD, 2022)[54]. Este conjunto de reformas que se están planteando en Europa tienen como principal objetivo el incremento en los ingresos públicos, lo que no siempre es sinónimo de una mejora en términos de progresividad fiscal.

Uno de los temas clave para la reforma fiscal es la imposición sobre la riqueza. Por un lado, los impuestos que gravan el patrimonio implican un porcentaje de recaudación muy reducido; sobre el total recaudado por impuestos en España en 2019, el 0,6% del PIB correspondía a sucesiones y donaciones; el 0,5%, al impuesto del patrimonio neto; transacciones financieras, el 2,2%; sobre inmuebles, el 2,1% y sobre la propiedad, el 7%. Francia, que es el país con mayor recaudación sobre patrimonio en Europa, recauda dos puntos más que España en el ámbito de la propiedad, pero menos en el impuesto de patrimonio, que está exento de tributación en la mayor parte de los países a nivel mundial (Ministerio de Hacienda, 2022). Por otra parte, el hecho de que de forma mayoritaria se suprima la fiscalidad sobre la riqueza crea un clima favorable para que los Gobiernos nacionales o descentralizados, que pretenden reducir este tipo de impuestos, puedan implementar sus reformas fiscales.

Pero ¿por qué se debe gravar la riqueza? La tenencia de un patrimonio revela una capacidad de pago, en la medida que esa riqueza materializada en activos físicos o financieros permite obtener rendimientos de capital. Si desaparece paulatinamente la tributación sobre la riqueza y ganan terreno las voces en contra de la tributación sobre el capital, que además es una parte importante de las bases imponibles potenciales en paraísos fiscales, es evidente el empeoramiento en términos de progresividad que se deriva de todo este proceso.

En línea con las alternativas de reforma de la imposición sobre la riqueza, autores como Piketty y Stiglitz abogan por los impuestos sobre el valor de la tierra como una vía para gravar a los más ricos y con efectos recaudatorios relevantes, al tratarse de una base

imponible de imposible deslocalización. Siguiendo a estos autores, Kumhof (2021) señala que:

Un aumento en la tasa impositiva sobre el valor de la tierra, compensado por reducciones en las tasas impositivas sobre los ingresos del capital y el trabajo, puede satisfacer esta necesidad. Encontramos que la participación de la tierra en los Estados Unidos en los activos no financieros totales es más del 50%, por lo que la base impositiva es muy grande. Esto es corroborado por datos de muy alta calidad de la OCDE para otras economías industrializadas que, casi sin excepción, encuentran participaciones de tierra de entre 40% y 60%. Nuestra reforma fiscal propuesta de base es un aumento en la tasa impositiva sobre el valor de los activos de la tierra de su actual 0,55% a 5,55%, acompañado de reducciones en las tasas impositivas sobre las rentas del capital y del trabajo de 28 y 10 puntos porcentuales.

Todas las propuestas apuntadas tendrían justificación en términos de mejora en la equidad del sistema impositivo; sin embargo, la principal dificultad no es cómo gravar la riqueza, sino cómo conseguir que cualquier reforma pueda ser efectiva, dado que es un tema que apareja una clara confrontación política con los que detentan el capital financiero e inmobiliario y los grupos institucionales que los apoyan tanto en España como en Europa.

Otro foco de reforma para aumentar la recaudación tributaria proviene del impuesto de sociedades, puesto que de forma efectiva las grandes empresas consiguen reducir los tipos medios pagados a través del juego de las deducciones fiscales. La Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Internacional sobre las Empresas (ICRICT, por sus siglas en inglés)[55] señala que en el ámbito de la imposición sobre sociedades debería haber un tipo mínimo efectivo de las empresas del 25%, con un tipo más elevado para las grandes corporaciones, además de otras medidas como los impuestos sobre los servicios digitales[56].

En el ámbito de otras reformas en la tributación corporativa hay

experiencias reales de diferentes tipos de impuestos específicos a la banca (Keen, 2011; Pulawska, 2022; KPMG, 2017) establecidos sobre elementos del balance, sobre beneficios o instrumentos financieros concretos[57]. De nuevo este problema tiene un trasfondo político, y en esos términos hay que analizarlo; por un lado, la banca ha sufrido un proceso de concentración que sitúa a sus entidades entre las compañías multinacionales que pagan de forma efectiva un tipo impositivo efectivo sobre sociedades más bajo. Por tanto, una vía de actuación es la propuesta en párrafos anteriores, consistente en exigir un tipo mínimo efectivo como al resto de las grandes empresas. Por otro lado, existen argumentos para fundamentar que haya otros impuestos específicos para el sector en un contexto de restricciones financieras para las Administraciones públicas, dado que la banca ha recibido ingentes recursos públicos con motivo de la crisis financiera y una clara ayuda por parte de los llamados "bancos malos" en el proceso de depuración de los balances bancarios de activos inmobiliarios generadores de pérdidas contables. Esos recursos en su mayoría no se han devuelto, han sido un problema para las cuentas públicas y parece razonable que las entidades contribuyan en un periodo en el que vuelven a tener beneficios notables y en el que sus directivos cobran sueldos astronómicos. Cómo instrumentar ese pago puede ser objeto de modulación en la reforma que se aplique en cada zona, pero en nuestra opinión puede tener cabida, previo examen de qué modalidad podría tener más sentido (algo que requiere de un desarrollo teórico que excede a los objetivos del actual texto).

Por último, es obvio que hay una fuente de recaudación adicional en el ámbito de los impuestos medioambientales; en este, España no alcanzaba el 2% del PIB en 2019, el tercer país por la cola después de Irlanda y Luxemburgo (Ministerio de Hacienda, 2022). Eurostat recoge datos de los impuestos medioambientales: la principal fuente de ingresos en Europa procede de la energía, seguida del transporte, y, por último, de forma residual en general, otros impuestos medioambientales. Hay un espacio para el aumento de los ingresos públicos con reformas en estos impuestos[58].

En nuestra opinión, el problema de la fiscalidad medioambiental es su diseño en un ámbito de políticas progresistas; hacer compatible la reducción de producciones contaminantes con impuestos pagados

por los que más recursos tienen es un tema de dificil arreglo, puesto que la imposición se canaliza a través de los impuestos indirectos y estos se trasladan a los precios, y por tanto al consumo, que, como se ha visto anteriormente, son regresivos. Un ejemplo particular de inequidad en el ámbito de los impuestos especiales en España es el de las bonificaciones fiscales en los impuestos sobre circulación de vehículos de tracción mecánica para los coches medioambientalmente más eficientes, dado que estos son los adquiridos por las personas que mayor renta tienen, que, a su vez, serán los que más beneficios puedan obtener si se aplican bonificaciones fiscales por parte de los ayuntamientos.

5. Conclusiones

A lo largo del capítulo se ha analizado el origen de las necesidades de financiación de las Administraciones públicas en España. El aumento del déficit y de la deuda pública es una consecuencia de la crisis, no su causa, de manera que las políticas de ajuste presupuestario han conseguido múltiples efectos, a cuál peor: ahogar aún más una demanda interna absolutamente deprimida y profundizar en la recesión y en la desigualdad económica, y llevar a la pobreza y al sufrimiento a ciudadanos que tampoco disfrutaron de la bonanza anterior; por último, aprovechar el colapso para, con el manido argumento de la "ineficiencia del gasto público", ceder la gestión de la prestación de servicios públicos a empresas que dudosamente conseguirán mejorar las condiciones del servicio y abaratar los costes. Las mal llamadas "políticas de austeridad" han conseguido que los Gobiernos que aplican los ajustes hayan acabado en tiempo récord con el principio de universalidad de los servicios públicos, aumentar el copago sanitario, incrementar exponencialmente las matrículas universitarias o introducir una reforma laboral agresiva a favor de los empresarios.

En consecuencia, en estos momentos se da la contradicción de que el empleo, la inversión y la solvencia de los bancos solo pueden recuperarse a partir de una reactivación del crecimiento económico, pero ese proceso de crecimiento es imposible con la política de recortes de los Gobiernos dictada bajo la obsesión de reducir drásticamente el déficit público. Al contrario, los recortes de gasto público, lo que generan es una reducción de la demanda agregada, menos renta y menores ingresos fiscales, que merman la efectividad de los recortes y empujan más a la economía a la depresión y al aumento del paro. La reforma tributaria, basada en la imposición sobre el consumo, además de su regresividad inherente, actúa igualmente como catalizador procíclico de la recesión.

El fracaso de la austeridad y la necesidad de reactivación económica

tras la pandemia se plasmó en una reorientación de las políticas de la Unión Europea del plan EU-Next Generation para recuperar la inversión y el crecimiento económico. La sostenibilidad de las cuentas ha cambiado de escenario hacia una mayor permisividad con el déficit fiscal por parte de la Comisión Europea, pero con un gran dilema por varios motivos: en primer lugar, porque el crecimiento impulsado por la demanda ha coincidido con una época de aplicación estricta de las políticas monetarias contractivas por parte del Banco Central Europeo en un contexto de alta inflación, a lo que se suma la fuerte contradicción política en Europa, donde el conjunto de fuerzas conservadoras nacionales y en la Comisión está al acecho para presionar en la dirección de reducir la intervención gubernamental.

En ese escenario de alto endeudamiento, los Gobiernos están inmersos en plena reforma fiscal para obtener ingresos fiscales adicionales. En nuestra opinión, hay que entender esta vertiente de la política fiscal en el contexto general de cualquier regulación pública, hay unos objetivos que se plasman en normativa, pero también hay un terreno fundamental en el ámbito de la inspección y de la supervisión. Teniendo en cuenta estos aspectos, consideramos que en el caso español hay un cierto recorrido para mejorar la recaudación tanto en los impuestos directos como en los indirectos, así como a través de nuevas fórmulas de imposición. Las reformas fiscales deberían realizarse con unos objetivos claros de mejora en la progresividad fiscal y no únicamente de suficiencia financiera. Conseguir una reforma que responda a estos dos objetivos tiene un problema fundamental: parte de la riqueza financiera o de los beneficios empresariales están situados en paraísos fiscales o en países con baja recaudación. Renunciando a centrar el foco de atención en este problema, la mayor parte de las reformas de los países occidentales se han basado en el aumento de la imposición indirecta por el IVA u otros impuestos especiales o en la modificación de tarifas o sistemas de deducciones en los impuestos directos.

Según señalan López Laborda, Marín González y Onrubia (2023), los impuestos y transferencias sociales en España parecen cumplir con su misión de redistribución de la renta, especialmente en el caso de los gastos y de los impuestos directos; sin embargo, no

parece tan evidente que en su conjunto hayan sido capaces de revertir la situación en términos de desigualdad a los niveles existentes antes de la crisis de 2009; de hecho, según Eurostat, en 2021 el 20% más rico tenía 6,5 veces más renta que el 20% más pobre, frente a 5,6 de 2008, y algo similar ocurre con la desigualdad medida mediante el índice de Gini. Por otra parte, según la base de datos World Inequality Database[59], se puede observar que desde 2010 la riqueza de España del 1% más rico ha ido aumentando mientras que la de la mediana de la población ha ido cayendo, alcanzando en 2021 el 24,3% de la riqueza en el primer caso, frente al 6,7% en el segundo. La desigualdad de la riqueza y de la renta están claramente conectadas y reducirlas de forma efectiva para conseguir una mejora en la progresividad global del sistema tributario implican una fuerte intervención en el ámbito de la regulación y de la inspección fiscal, que obviamente requiere de un contexto político propicio para vencer todas las resistencias que suscitaría.

Capítulo 7

POLÍTICA MONETARIA: MENOS MEJOR QUE MÁS

Julián Sánchez González

A mis estudiantes pasados y futuros de Enfoques Económicos Poskeynesianos de la Universidad Autónoma de Madrid.

1. Introducción

Siete semanas separan entre sí las reuniones del jueves del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE), donde se establece el tipo de interés del euro, es decir, se señala el objetivo del precio del dinero que luego ha de realizarse en el mercado interbancario (apartado 2). El BCE no debiera por ello creerse con capacidad para determinar el valor monetario, pues su dominio sobre los precios del dinero no le da ningún poder sobre el general de las mercancías. Entonces, ¿cómo establecer el objetivo del tipo de interés? y ¿para qué? Luigi Pasinetti propone que sea un tipo de interés justo (apartado 3), porque en lo que atañe a la estabilización macroeconómica del nivel de precios y empleo, cuanto menos usemos la política monetaria, mejor. Es preferible alcanzar el pleno empleo sin inflación con políticas públicas como propone la teoría monetaria moderna (apartado 6).

Dos siglos después, aún damos por bueno el objeto y método de la política monetaria que Ricardo planteó en su discurso en la Cámara de los Comunes a favor de la reinstauración del patrón oro en Inglaterra (1821): “Quienquiera, entonces, que posea el poder de regular la cantidad de dinero siempre puede gobernar su valor”, cuando lo cierto es que los intentos modernos de determinar políticamente la oferta monetaria han sido un absoluto fracaso. De este modo, si hubiera algún tipo de dinero que se pudiera establecer exógenamente, no sería el válido en el sentido de que el dinero que de verdad importa para determinar el gasto privado agregado ha mutado durante el control del primero. Goodhart, un reconocido economista del Banco de Inglaterra que tuvo participación directa en la implementación del monetarismo en el periodo 1979-1982 (apartado 4), dijo al respecto: “Cuando una medida se convierte en un objetivo, deja de ser una buena medida”.

Nicholas Kaldor (1970) y Hyman Minsky (1957) predijeron y alertaron, antes de que este planteamiento revolucionario arrasara a

finales de los setenta del siglo pasado con las políticas tradicionales de los banqueros centrales, que cualquier nuevo intento de regular la cantidad de dinero estaba condenado a la ruina, siguiendo los derroteros de otras experiencias deflacionistas anteriores como, por ejemplo, la vuelta al patrón oro de Inglaterra en 1925. El amplísimo y detallado conocimiento de ambos economistas teóricos sobre la realidad histórica, evolutiva e institucional del dinero les permitió saber muy temprano que la velocidad de circulación del dinero cambia de tal forma cuando se fuerza al dinero a ser exógeno, que anula la efectividad de la oferta monetaria encorsetada. La teoría monetaria poskeynesiana ha enunciado así el dilema con el que se da de bruces el monetarismo: la velocidad de circulación cuando es constante se debe al hecho de que el dinero es endógeno (apartado 5) y si al dinero se le fuerza a ser exógeno, entonces la velocidad de circulación del dinero es variable. Pretender las dos cosas a la vez, que el dinero sea exógeno y la velocidad de circulación constante, es un oxímoron.

En una parte del Libro del desasosiego, que parece escrito para este momento, apunta su autor que “el mal romántico es este: es querer la luna como si hubiera alguna manera de obtenerla”. Sustitúyase luna por cantidad de dinero exógena y velocidad de circulación del dinero constante y se comprenderá nuestro absoluto abandono de la fe que fija el valor del dinero en función de su cantidad. Ojalá quienes albergan falsas esperanzas económicas tuvieran en cuenta la advertencia que los pecadores se encontraban en la puerta del Inferno de Dante al leer en su puerta “lasciate ogne speranza, voi ch’intrate”. Porque ni hay infierno sin eternidad, ni velocidad del dinero constante si su oferta no es endógena.

2. Un recorrido de interés por la política monetaria del BCE desde su origen a hoy

Las reservas que crea el BCE como dinero para los bancos cumple, en orden de importancia, estos tres fines: (a) liquidación de las deudas interbancarias que surgen cuando un banco transfiere depósitos de sus clientes a clientes de otros bancos, (b) pagar al BCE cuando compran efectivo y pagan impuestos por orden de quienes tienen cuenta con ellos, o si adquieren por propia iniciativa deuda pública en operaciones de mercado abierto (OMA); y (c) si lo hubiere, cumplir con el coeficiente de caja. Al contrario de lo que solemos oír a diestro y siniestro, el BCE no puede imponer a los bancos ninguna cantidad dada a priori de reservas, esto es, cualquier banco solvente puede pedir a la demanda un préstamo de reservas al BCE. Es obligación del BCE concedérselo, de otro modo, podría dejar de funcionar el sistema de pagos.

El préstamo de reservas es, generalmente, a un día, si bien el BCE prefiere facilitar las reservas a través de préstamos a una semana llamados "principales operaciones de refinanciación" (POR). Como es habitual, el prestatario paga un tipo de interés al prestamista. Recordemos estas dos circunstancias: (1) que el beneficio ordinario del banco consiste en el diferencial entre el tipo de interés superior que cobra por sus préstamos y el que paga inferior por sus depósitos, y (2) que las reservas nunca se prestan a empresas o familias, esto es, que jamás salen del circuito interbancario. Este último punto es importante, como explicaremos en el subapartado 2.4.1, para entender por qué fracasó el programa de expansión cuantitativa en tanto que el BCE pensó vulgarmente su relación con la banca comercial en términos de "ordeno y mando": "date prisa, toma mi dinero y préstalo". Esperaba que por la cuantía de reservas que concediera, la banca daría igual o más cantidad de crédito al sector privado. Expectativa frustrada, como no podía ser de otro modo, ya que se parte del falso y popular "cuento económico" del "multiplicador de la base monetaria" (Anisi, 2006). Pues ¿cómo

cabe imaginar que el dinero que usan los bancos entre ellos y estos con el BCE es el mismo que prestan a empresas y familias si en el mundo real el crédito crea los depósitos?

El mercado interbancario es donde los bancos privados se prestan reservas por un día a un tipo de interés libremente acordado entre ellos (overnight rate). Pues bien, la política monetaria siempre ha consistido, incluso cuando lo han negado bajo el mandato del monetarismo, en establecer un objetivo de tipo de interés que funcione como un centro de gravedad del tipo de interés del mercado interbancario. De este modo, es el BCE quien controla este precio fundamental del dinero, que en sí resume la órbita recorrida en torno a él por el precio real de las reservas del "libre mercado", por lo que decimos que el tipo de interés a un día es exógeno, esto es, que el BCE lo establece donde desea. Pero ¿cómo lo hace?

2.1. El corredor y el papel defensivo del BCE

En primer lugar, la autoridad monetaria determinará la pista de carrera (preciódromo) dentro de la cual correrá la tasa de interés (interbancario), estableciendo para ello el máximo y el mínimo valor que el tipo de interés diario puede alcanzar en el mercado. A través de la facilidad de crédito y de depósito, cualquier banco privado puede directamente pedir prestado o prestar reservas al BCE cuando desee, y, por tanto, se saldrá del mercado privado en cuanto el precio dado por oferta y demanda no esté entre el mejor y el peor que da y pide el BCE. Estos precios políticos limitadores son efectivos, puesto que quien los impone es el monopolista. Es más, que exista o no el mercado interbancario (de empresas seguidoras) es una decisión de la autoridad monetaria, de si anula o no el corredor dando el mismo valor a su límite superior e inferior.

En segundo lugar, si al inicio de una jornada concreta hubiera una situación tal que, para el conjunto de bancos, la cantidad de reservas no prestadas (non borrowed reserves) fuese exactamente igual a su demanda, de surgir un desequilibrio entre ambas magnitudes, el rol defensivo del BCE consistente en introducir o retirar reservas del sistema bancario anularía la diferencia entre oferta y demanda de reservas. Estas medidas para neutralizar las variaciones autónomas en la cantidad de reservas de la banca comercial se denominan “de esterilización”. Por ejemplo, el Banco de Canadá ordena, cuando debido al pago de impuestos bajan las reservas bancarias, la transferencia de dinero desde la cuenta del Gobierno en el BCE a las cuentas del Gobierno en la banca privada. Cuando la diferencia entre reservas no prestadas disponibles y demanda es nula, los préstamos se realizan en el mercado al tipo de interés objetivo marcado por la autoridad monetaria. Como podemos ver en la figura 1, solo cuando esta diferencia es negativa o positiva puede ser el tipo de interés del interbancario respectivamente mayor o menor que el tipo de interés objetivo. Por tanto, conseguir que el exceso de oferta de reservas no prestadas en el mercado interbancario sea cero o se aproxime a cero tanto como

sea posible es la clave del éxito de la política monetaria.

En gráfico 1, presentamos las series históricas de los tres precios del dinero oficiales y el interés a un día del mercado para preguntarnos cuál ha sido el tipo de interés objetivo de la política monetaria desde el origen del euro hasta ahora.

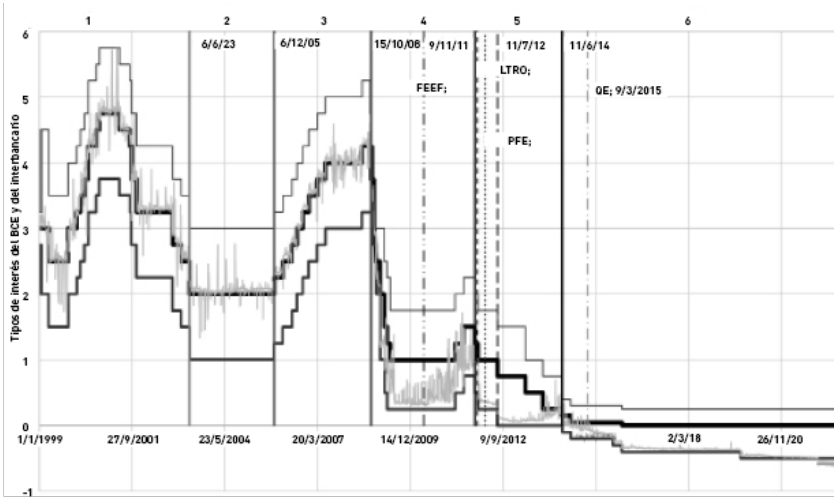
Los tipos de interés oficiales están vigentes todo el tiempo que la autoridad monetaria lo estime oportuno, de ahí que tengan forma de escalera. La longitud de la huella y contrahuella de cada escalón o rellano nos habla del carácter de la política monetaria en ese periodo. La escalera inferior es el interés de la facilidad de depósito (IFD), el tipo de interés al que el BCE paga las reservas. La escalera intermedia y superior dan los dos tipos de interés a los que cobra el BCE los préstamos de reservas a los bancos comerciales. Tiene, pues, el BCE, no uno sino dos tipos de interés techo. Uno más bajo, el "interés de las principales operaciones de refinanciación" (IPOR) para préstamos a una semana. Y otro más alto, el "interés marginal de la facilidad de crédito" (IMFC) para préstamos a un día.

La serie temporal del interés de mercado cambia su valor a diario. Desde 1999 hasta finales de 2021, es la del EONIA (euro overnight index average) y desde entonces hasta el presente, es el ESTER (euro short-term rate). Ambas continuas y con fluctuaciones de más o menos amplitud alrededor, bien del IPOR, bien del IFD; luego, sea el techo menor o el suelo deben ser los atractores del tipo de interés de mercado.

Gráfico 1

Tipos de interés techo, suelo e interbancario del euro

desde 1999 hasta 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del BCE.

El espacio que hay entre el techo y el suelo es el túnel. El caso del BCE es peculiar porque los bancos centrales funcionan con un único corredor. El BCE con dos. El corredor más ancho que de media presenta una distancia de 150 puntos básicos (pb) tiene de techo el IMFC. El corredor más estrecho mide la mitad, comparte suelo y toma como techo el IPOR. Es lógico pensar que este último es el preciódromo que emplea el BCE.

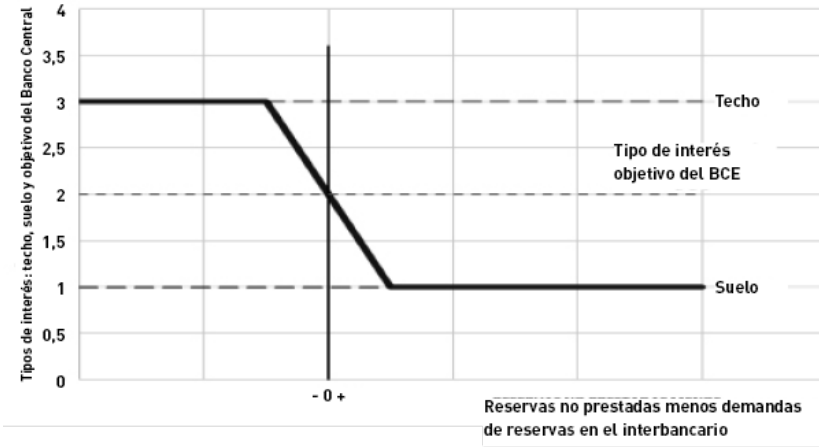
Atendiendo al nivel y modificaciones del precio objetivo del euro, se ha dividido el gráfico 1 en siete etapas. Las tres iniciales corresponden a la época anterior a 2008. Las cuatro finales corresponden a lo que James K. Galbraith llamó “el fin de la normalidad”.

2.2. El corredor simétrico

Este caso de implementación de la política monetaria (figura 1) estuvo vigente en Canadá desde 1994 hasta al menos 2014 (Lavoie, 2015). El eje vertical mide el tipo de interés de las reservas. En él observamos el espacio de separación de 200 pb entre el precio máximo y el mínimo del dinero del BCE. El eje horizontal mide la diferencia entre la cantidad de reservas no prestadas y su demanda por los bancos un día cualquiera. En él, sobresale el punto nulo mediante una línea recta vertical que separa en dos áreas el plano: negativo a su izquierda y positivo a su derecha. Este cero es el lugar donde la política de esterilización del BCE tiene éxito y, como consecuencia, el tipo de interés del mercado coincide con el objetivo. A su izquierda, el mercado interbancario con exceso de demanda de reservas tira la tasa de interés hacia arriba, tanto más cuanto más nos alejamos del cero, hasta alcanzar el tope; y a la inversa en el lado positivo de la derecha. En este sistema, el tipo de interés objetivo de la política monetaria se pone en la mitad del corredor.

Figura 1

Tipo de interés objetivo del Banco Central en la mitad del corredor



Fuente: Elaboración propia.

2.3. Etapas uno, dos y tres:

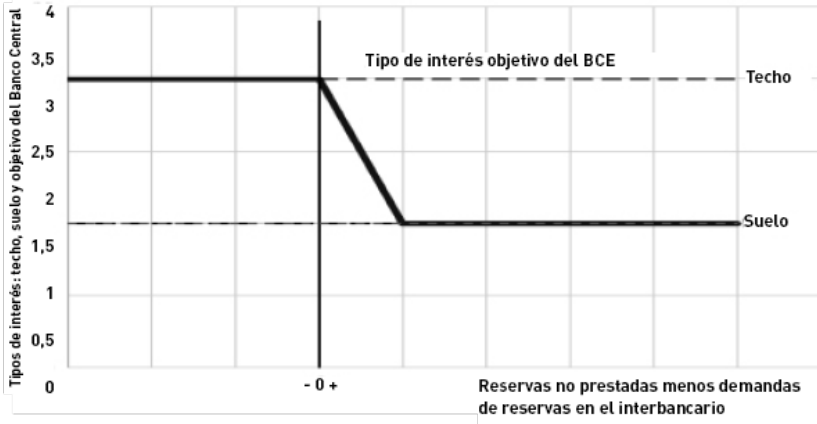
el interés en el techo bajo

Si volvemos al gráfico 1, puede observarse que, hasta 2008, el EONIA está justo en la mitad del corredor amplio. Siendo esta posición del EONIA muy nítida en la etapa dos. Por esto, algunos economistas han afirmado que el BCE empleaba entonces el corredor simétrico. En cambio, Marc Lavoie, que mira al corredor más corto, considera con acierto que estábamos en un sistema techo, esto es, que el EONIA era conducido por el BCE no al medio del túnel, ancho sino al techo del túnel estrecho (figura 2).

Dado que el BCE ve el mundo con gafas prekeynesianas, no le queda otra que perseguir inquisitorialmente el déficit y la deuda pública (como hemos visto en el capítulo anterior). Por eso, no quería entonces crear reservas no prestadas comprando deuda pública y obligaba a la banca a acudir al préstamo semanal cobrándoles el IPOR. De ahí que, mientras hubo esta restricción, el tipo de interés objetivo sea el menos malo de los dos que pide el BCE por los anticipos y en torno a él se mueva el interbancario.

Figura 2

Tipo de interés objetivo del Banco Central en el techo del túnel



Fuente: Elaboración propia.

Por poner un ejemplo de la fuerza de este prejuicio antigubernamental, desde 2004, el Gobierno de España cosecha año tras año superávit de caja. En el año 2007, el superávit público español hace un pico. Pero es que incluso antes de 2004, los déficits estatales son prácticamente cero. Tenía que haber sido evidente entonces que el boom económico español, lejos de ser sano presentaba riesgos gravísimos para nuestro país. Por mucho que fuese del agrado del BCE. Pero en lugar de denunciarlo, los medios de opinión y las cátedras de Economía se dieron a la tarea de sepultar la verdad y silenciar la crítica.

Examinemos la verdad muy simple del asunto: la suma de todos los desequilibrios de caja, positivos, cero o negativos, acaecidos en un intervalo temporal en una economía nacional o mundial por identidad contable, es cero. Luego, si el Gobierno español tiene superávit, entonces es de cajón que otro sector ha de experimentar déficit y aumentos de su endeudamiento tanto más alarmantes cuanto más contento esté el BCE con aquel. Pero ¿quién carga con la imprescindible deuda? ¿Tal vez un imponente exportador como Alemania contraerá el requerido déficit comercial con España? ¿Acaso todas las empresas españolas invertirán por encima de sus beneficios? Y si no, ¿quién? Sencillo, se facilitó a las familias españolas de menores ingresos el acceso a hipotecas para la compra

de viviendas cuyo precio no solo no guardaba ya relación alguna con sus salarios, sino que la mala relación entre ingresos ordinarios y pagos contractuales de la deuda empeoraba año tras año.

¿Quedó contento el BCE con tan sonados éxitos de las finanzas gubernamentales? En la etapa tres vemos que tuvo un comportamiento poco sensible al deterioro de la estructura financiera del sur de Europa. El 6 de diciembre de 2005 inicia una subida continua del objetivo de tipo de interés a un día que ilustra perfectamente esa "historia de una escalera" que ahí vemos y que, al igual que la de Buero Vallejo, es empinada, sin esperanza y de peldaños cortos. Pues, en tan solo un año, dobla el tipo de interés objetivo de corto plazo, desde el 2% al 4%. El EONIA alcanza un máximo de 4,601% el 7 de octubre de 2008. Algo antes, en julio, había aumentado el tipo de interés objetivo desde el 4 al 4,25%. Fue el último peldaño que subió. Paró tras alcanzar la meta: reventar el precio de las viviendas compradas con una deuda indiferente al nivel de los salarios. Este desastre, debido a la legalidad española entonces favorable al acreedor, recayó sobre familias de bajos ingresos y trabajos en precario, y no en la banca, que había reducido al mínimo la partida de fondos propios con la que, en teoría, debe hacer frente a los créditos incobrables. ¿Acaso puede crecer el capitalismo, un sistema económico esencialmente financiero e inestable, sin reducir la seguridad del balance bancario? Según Minsky, no, desde luego, puesto que a más crecimiento económico más fragilidad financiera y viceversa. Fomentar, como hizo el BCE, la deuda privada frente a la de los Gobiernos empeora la ya de por sí débil estructura financiera del capitalismo a medida que se desarrolla el boom económico, que, en el caso español, fue una expansión de carácter inmobiliario, antiecológica y especulativa.

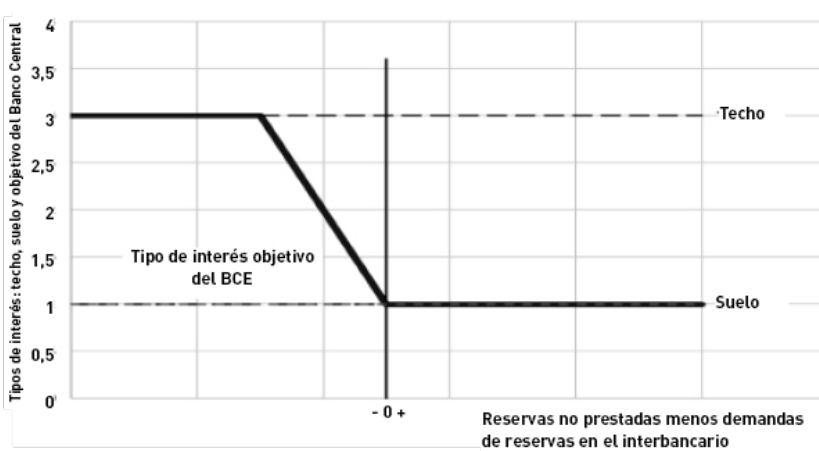
2.4. Etapas cuatro, cinco y seis:

el interés del euro en cero y negativo

El BCE responde a la Gran Recesión mediante la reducción de la altura del túnel, bajando el tipo de interés objetivo y cambiando su posición del techo al suelo del corredor. Tras despeñarse por las escaleras descendentes de cinco peldaños de cortas huellas, el EONIA alcanza un rellano en que descansar el 8 de abril de 2009. Pero ya no está en el tramo intermedio, sino que ha descendido al suelo mismo del corredor. Ha sufrido una caída doble. Al comienzo, el precio de mercado es muy volátil. Está más controlado en la quinta etapa. Y casi sin movimiento alguno al final cuando cae al sótano donde el suelo del preciódromo es negativo.

Figura 3

Tipo de interés objetivo del Banco Central en el suelo del túnel



Fuente: Elaboración propia.

La figura 3 describe el sistema suelo. La vertical en cero indica que el tipo de interés objetivo es el suelo puesto: el overnight rate es igual a este cuando la esterilización es perfecta ($x = 0$). Y, como es lógico, se alcanza idéntico resultado a su derecha ($x > 0$). El trabajo defensivo del BCE sobre el interés interbancario se simplifica porque triunfa no solo cuando esteriliza perfectamente los cambios autónomos de reservas, sino también cuando se queda largo. Esto explica las medidas anómalas implementadas por el BCE durante las etapas cinco y seis para inundar de reservas el sistema bancario. En diciembre de 2011, lanza los préstamos a tres años LTRO como un programa de refinanciación bancaria a largo plazo. Tres años más tarde, pone en práctica el programa de expansión cuantitativa (PEC) o quantitative easing (QE).

Un comentario especial merece el repunte del tipo de interés exógeno, el 13 de abril de 2011, y su posterior corrección a la baja hasta concluir, el 11 de julio de 2012, en un nuevo rellano en cero. Decisiones que se toman durante la crisis del euro (2009-2016) provocada por el mumpsimus de los acérrimos partidarios de las finanzas públicas equilibradas que dominan la esfera pública europea.

A pesar del origen privado del exceso de la deuda pública de los países del sur de Europa en 2009 respecto a los umbrales a los que están sujetos por su pertenencia al euro, dado que era una consecuencia directa del rescate del sistema bancario en la GR (too big to fail), los defensores del euro se reafirman suicidamente en sus convicciones ortodoxas con la aprobación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (9 de mayo de 2010) y del Pacto Fiscal Europeo (PFE) (2 de marzo de 2012), cuya firma echa más leña al fuego incendiario generado por quienes creen que Portugal, Italia, Grecia y España (países sureños maliciosamente designados PIGS por los norteños) pueden quebrar. Porque si los dirigentes europeos no creían realmente, como hubo de haber sido, que un Estado puede quedarse sin dinero con el que hacer frente al pago de intereses, ¿a qué vino la introducción sin referéndum popular en la Constitución española de 1978 de un artículo relativo al concurso de acreedores que solo cobra sentido si España puede efectivamente

caer en la bancarrota? Pues, ¿qué otra cosa cabe suponer de la aprobación sin debate parlamentario del artículo 135 que dice que el abono de intereses de la deuda pública es prioritario frente a cualquier otra obligación contractual de pago del Estado español?

Entremedias de estos dos eventos, en 2011, la inflación medida por el IPC europeo sobrepasa ligeramente el límite que marca el BCE del 2%. Y en julio de ese mismo año, eleva por segunda vez el tipo de interés objetivo en 25 pb hasta alcanzar un nuevo máximo, alimentando así el temor de una nueva escalera como la vista en la tercera fase. Con el déficit público español durante la GR en torno a los 100.000 millones de euros anuales (un 10% del PIB alejadísimo del objetivo del 3%), solo faltaba aumentar el pago contractual de la deuda pública española para disparar el temor del impago. Quien puede se deshace de deuda pública española bajando su valor y elevando la prima de riesgo. Es significativo que ese año el pasivo del Banco de España en el Target 2 se multiplica por siete y se dispara de 50.000 a 350.000 millones de euros en apenas un año, cuando hasta 2008 había sido cero. En junio de 2012, España se encuentra ante la afrenta de que el mercado aborrezca su deuda pública y la troika, como a Grecia dos años antes (2 de mayo de 2010), la intervenga.

2.4.1. El programa de expansión cuantitativa

A pesar del irrealismo de los discursos oficiales y de los gestos tragicómicos con que se les da vida, los banqueros centrales eligen el pragmatismo cuando la institución puede ser tragada por un tsunami de realidad. Por esto, no es de extrañar que, en marzo de 2015, el BCE rompa las reglas de Maastricht, aunque sea por un tiempo, y haga lo que todos los bancos mundiales han hecho en momentos de crisis. Dos son los motivos principales que le obligaron a este giro. Uno, el miedo al crecimiento de la animadversión de la opinión pública europea al euro si se continuaba agravando la crisis de la deuda pública de los PIGS y se repetía en España o Italia la intervención de la troika en Grecia. Y el otro, por el agotamiento de la política monetaria convencional. Para

esa fecha, no cabía incentivar más la demanda agregada de familias y empresas bajando el tipo de interés de referencia interbancario, puesto que este era ya negativo. Y no se puede esperar que el interés al que prestan los bancos comerciales al sector privado pueda ser cero o negativo cuando ellos deben cubrir como mínimo su coste de funcionamiento. La economía europea vivía desde julio de 2014, cuando el IPC se torna negativo y permanece de esa guisa los meses siguientes, bajo la amenaza de deflación. Había, pues, que generar inflación.

El papel único que corresponde al BCE en tiempos de crisis es el de "prestamista de último recurso" (Bagehot, 1873). Es una función clásica de la que el BCE reniega, pese a que es más auténtica que la idílica de garante del nivel de precios de que presume. Consiste en que el BCE compre cuanta deuda solvente, sobre todo pública pero también privada, se ponga a la venta en un periodo de pánico financiero. Al cual solo puede hacer frente el BCE porque posee una capacidad infinita de endeudamiento en su territorio. En el caso del FED, es también infinita fuera porque Estados Unidos se opone a que tengamos un sistema monetario internacional e impone al resto del mundo su moneda como moneda mundial, lo que es la causa principal del actual desorden monetario internacional, puesto que ninguna moneda nacional ha de salir de su territorio si queremos evitar la creación de "burbujas especulativas internacionales" tales como el mercado apátrida de eurodólares, tan peligrosas para la estabilidad de los tipos de cambio (Cencini, 2015).

Los bancos centrales occidentales emplearon dos modalidades de ejecución del papel de prestamista de última instancia (lender of last resort) a partir de 2008: la del credit easing (CE), mediante la cual el BCE compraba activos con poca liquidez, con lo que inyectaba reservas, y vendía posteriormente activos financieros muy líquidos, con lo que drenaba reservas, de tal modo que aumentaba la liquidez de los bancos manteniendo constante el tamaño de su pasivo; esto es, las compras de activos no líquidos se esterilizaban con ventas para que así las reservas no prestadas de los bancos no crecieran. La aplicaron hasta quedarse sin activos líquidos. Después, pasaron al quantitive easing (QE): compraron toda clase de activos sin cuidarse sobre la cantidad de reservas no prestadas en poder del sistema bancario que de ello pudiera resultar.

Marc Lavoie (2015) distingue la autoeconomía (auto-economy) de la economía en descubierto (overdraft-economy). La primera es la economía basada en activos donde el BCE compra habitualmente deuda pública dentro de ciertos límites acordados por los parlamentos nacionales. Muchas veces, desde el momento de su emisión, y casi siempre en el mercado secundario mediante OMA. En la segunda, los bancos privados se procuran generalmente las reservas endeudándose con el BCE, esto es, piden al BCE un anticipo. La España del euro de 2008 es de este segundo tipo. Por eso, el BCE hubo de romper el tabú que le prohibía comprar la deuda pública de los PIGS para poder aplicar la QE bajo el nombre de PEC.

Con esta aportación extraordinaria de liquidez, se abre un cortafuegos a la quema que supone para cualquier sociedad el padecimiento de una gran depresión económica en medio de una severa deflación en el momento más inoportuno, a saber, cuando familias y empresas soportan elevados niveles de endeudamiento. Si la tormenta perfecta se levanta, sin duda, "nuestro barco vuelca" (Fisher, 1933). La QE ayuda a salir del atolladero principalmente porque pone un suelo al desplome del precio de los valores; y como corolario, se acaba en el área del euro con el espectáculo bochornoso de ver cómo una organización internacional mete miedo a los ciudadanos sobre la bancarrota inminente de su Estado y les amenazan con un rescate mediante el cual se les aplicarán las típicas reaccionarias políticas de shock del FMI.

No obstante, como ya hemos señalado, hubo una parte importante del discurso oficial de justificación del PEC que era imposible de lograr. Nos referimos al que apelaba al multiplicador de la base monetaria como un mantra, recitando una y otra vez, "más reservas significan más crédito a familias y empresas". El crédito bancario depende esencialmente del grado de incertidumbre ambiental y cognitiva de banqueros, familias y empresas. No de las reservas; pues estas solo afectan al interés del interbancario. Puedes llevar agua a la boca del caballo, pero si este no quiere beber nada más se puede hacer. Porque ¿quién puede querer más endeudamiento y no quitarse el lastre que ya lleva encima cuando estamos en deflación y la deuda real crece tanto más cuanto más caen los precios? Y, por si esto fuera poco, los precios caen tanto más cuanto más se quiera

vender lo que sea a toda costa para quitarse de encima la deuda. Al estallar la GR, la banca europea estaba sobreendeudada con el BCE. Por lo que era de esperar que la mayor parte de las nuevas reservas se destinasen a quitar del balance deuda vieja o a sustituirla por nueva a más bajo interés. Kaldor habló de la racionalidad de esta conducta financiera en el "principio del reflujo". Tengamos en cuenta, además, que aquella deuda nació para una expansión perpetua. Cuesta creer que alguien albergue expectativas tan estúpidas. Pero es que la euforia financiera es un estado de embriaguez muy agradable que nos impide ver la realidad; y cuanto más borrachos estamos —lo dijo Céline en Viaje al fin de la noche —, más seguros nos creemos de nuestros derechos.

En 2020, se produce una crisis sanitaria mundial que obliga a un confinamiento de la población con el consiguiente desplome de la producción y la disrupción de las cadenas globales de valor y transporte. Al volver a la normalidad, extractores de materias primas, industrias y servicios, en busca de la ganancia perdida, suben precios. Para finales de 2021, la inflación supera el 2%. Desde julio de 2022, el tipo de interés exógeno de referencia europeo se eleva escalonadamente con ímpetu, dando lugar a la séptima etapa donde nos encontramos.

3. Un tipo de interés justo basta

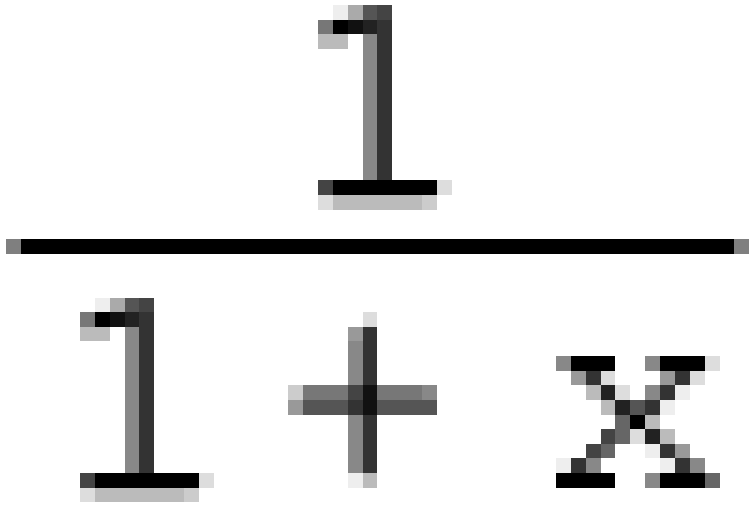
El tipo de interés es una palanca clave en el mecanismo redistribuidor de renta. Según Pasinetti (1930-2023), su posición debe asegurar el poder de compra intertemporal del dinero expresado en trabajo. Es decir, que la riqueza financiera más líquida acumulada por los acreedores pueda contratar la misma cantidad de trabajo ajena que tuvo inicialmente. Ergo, el tipo de interés justo (ijusto) es simplemente la tasa de variación del salario nominal (Ẇ).

Vayamos ahora a la teoría poskeynesiana del mark-up y descompongamos Ẇ en sus tres componentes: (1) la tasa de variación de la productividad del trabajo (ż); (2) la tasa de inflación (ṗ); y (3) el cambio de la distribución de la renta entre el trabajo y el resto de factores, que expresaremos como el cociente de la tasa de variación del margen de beneficio entre α; donde este último factor es igual al ratio del margen de distribución del producto a favor del trabajo x (donde x = 1 - π) sobre el margen de beneficios (π)en el periodo anterior.

Ahí queda la ecuación:

$$i_{justo} / w = z + p - \frac{r}{a}$$

A la cual llegamos después de que redefinimos, en la ecuación elemental del mark-up, el margen de distribución del producto a favor del trabajo



como x; para luego despejar w:

$$p = \hat{}1 + xh\frac{w}{z} = \frac{w}{xz} \text{ " } w = pxz$$

A continuación, relacionamos x con π, derivamos x con respecto a π, dividimos esta derivada por x para obtener su tasa de variación, y, finalmente, dividimos numerador y denominador del segundo miembro de la expresión resultante por π:

$$x = \frac{1}{1+x} = 1 - r; \frac{2x}{2r} = -1; \frac{2x}{x} / \text{xo} = -\frac{2x}{1-r} = -\frac{\text{ro}}{\frac{1-r}{r}} = -\frac{\text{ro}}{a}$$

Si el consenso social sobre la distribución del producto es firme ( ), la ecuación del interés se simplifica dependiendo solo de ż y ṗ. Luego si ẇ = ż + ṗ, sin inflación (ṗ = 0)y sin crecimiento de la productividad del trabajo (ż = 0), el tipo de interés debe ser cero. En las economías tradicionales estacionarias, seguramente, quienes

legislaron contra la usura hicieron cálculos muy similares a estos.

4. El azote del monetarismo

Milton Friedman, Premio Nobel de Economía de 1976, es la figura más destacada del new monetarism. Estableció el "instrumentalismo" como epistemología y ontología, según él, de la economía positiva, y para nosotros, de la ortodoxia económica pura o mainstream (véase también el capítulo 1). Se trata de una filosofía de la ciencia que justifica la racionalidad y utilidad del conocimiento económico alcanzado mediante modelos carentes de realismo, que omiten rasgos esenciales de la condición humana e introducen otros propios de dioses como la omnisciencia y la omnipotencia, siempre y cuando sean certeros en sus predicciones. Desde la prestigiosa Universidad de Chicago, reintrodujo en el mainstream la dicotomía clásica (Skidelsky, 2019) que J. M. Keynes había extraído de la teoría económica principal 30 años antes. Según la división en dos partes, podemos descomponer la economía en dos ámbitos independientes: el de los precios relativos (economía real) y el de los precios absolutos (economía monetaria). Estableciendo entre ellos una jerarquía consistente en un núcleo donde radica la economía de trueque en equilibrio general walrasiano y una capa exterior donde existe una fábrica que sin ton ni son fabrica una cantidad cualquiera de medios de pago, recibe los precios de trueque del núcleo y los convierte bajo la regla de la ecuación cuantitativa del dinero en monetarios.

En la corteza están los bancos y resto de intermediarios financieros de todo tipo. Siguiendo a Knapp (1905), distinguiremos medios de pago que no son resultado de la actividad jurídica del Estado de los que sí lo son. Solo a estos últimos cabe denominar dinero. La manera vulgar de cálculo del valor monetario de las mercancías intercambiadas en los mercados era muy sencilla. Se asociaba, mediante una proclamación, la unidad de cuenta ficticia de la nación, por ejemplo, un marco alemán, con una cantidad exacta de una mercancía, esto es, con el peso de algo. Y, dado que todos los precios relativos se pueden expresar a través de la mercancía

elegida o patrón, bastaba con multiplicar esta expresión del precio relativo de cualquier mercancía por la unidad de cuenta asociada al peso para hallar los precios monetarios.

Al procedimiento del peso por el que se establece arbitrariamente el precio monetario de una mercancía patrón lo designa Knapp como "pensatórico" (del latín pensum, peso). En general, esta era algún metal, preferiblemente oro y plata. Como consecuencia de ello, "banking started up in Florence around 1300, the era of Dante" ("la banca empezó en Florencia hacia 1300, la época de Dante"), con el fin de certificar el peso metálico de las diversas monedas extranjeras que afluían a las ciudades-Estado italianas del medievo. En su origen, por consiguiente, los bancos eran los notarios de la autenticidad del peso de las monedas de oro y plata. Pero, a pesar de las apariencias, la moneda no es una mercancía. El oro y la plata no son dinero. Lo serán tras su acuñación en la fábrica de la moneda al servicio del Estado. Y siempre que estén en la esfera de la circulación no son mercancías.

De la unión del instrumentalismo metodológico con la dicotomía clásica nace el nuevo monetarismo. Según este, la continua subida (inflación) o bajada (deflación) de todos los precios monetarios durante largos periodos de tiempo, tan inútiles en tanto que lo que expresan es siempre el mismo vector de precios relativos, radica en un fallo en la corteza.

Es curioso que el BCE quiera hacernos creer a estas alturas que es el guardián del valor del euro, sin que nunca haya hecho suyo, tras siglo y medio de publicarse, lo que este clásico inglés, Walter Bagehot, dice al respecto:

Muchas personas creen que el Banco de Inglaterra tiene algún poder peculiar para fijar el valor del dinero. Ven que el Banco de Inglaterra varía su tipo mínimo de descuento de vez en cuando y que, más o menos, todos los demás bancos siguen su ejemplo y cobran lo mismo que él. "El dinero", como enseñan los economistas, "es una mercancía, y solo una mercancía"; ¿por qué entonces, se preguntan, se fija su valor de una manera tan extraña, y no de la manera en que se fija el valor de todas las demás mercancías?

Hasta 1970, todos los banqueros centrales sabían que su trabajo consistía en generar un tipo de interés de referencia según cuál fuera la política de descuento que aplicasen a las deudas privadas y públicas de la que se encargaban los bancos, dealers o brokers, necesitados urgentemente de liquidez y no en controlar cantidad agregada alguna de dinero. ¿Cómo fue que se olvidaron?

John Hicks (1977), quien recibiera el Premio Nobel de Economía cuatro años antes que Friedman, en su oportuno aviso a navegantes sobre el carácter endógeno del dinero (publicado dos años antes de que Volcker comenzara el control de la cantidad de dólares que, tras cortarse ocho años antes, el 15 de agosto de 1971, su cordón umbilical con el oro, consideramos modernos) escribió que no hay un objeto de estudio, donde el teórico genial (cita solo a tres: Hume, Wicksell y Keynes) esté tan obsesionado por la solución acuciante de una cuestión económica vital contemporánea, como el dinero. ¿Qué le preocupa tanto a Washington al comienzo de la década de los setenta para que eleve el monetarismo al rango de credo de la política monetaria oficial y lo extienda por todo el imperio? ¿Por qué prefiere entre los dos nobel, el británico del dinero endógeno y el norteamericano del dinero exógeno, al último? ¿Es la estanflación, como dice todo el mundo, ese problema económico tan acuciante a resolver? ¿Para qué se confeccionó, en fin, este "traje nuevo del emperador" (Anisi, 2006)?

Tres son las pérdidas del poder global de Estados Unidos al final de la edad de oro del capitalismo a las que responderá con una gran ola neoconservadora que barrerá del mapa a los movimientos juveniles contestatarios y que borrará de la encrucijada todos los senderos democráticos alternativos, dejando transitable solo un camino cuya señal dice: TINA (there is no alternative):

Pérdida de carácter monetario. Se pone punto y final a la paridad dólar-oro que regía desde los acuerdos de Bretton Woods (1$ se intercambiaba por 1/35 onzas de oro).

Pérdida de carácter estratégico-energético. El poder sobre el precio

del petróleo pasa a manos de la OPEP. Esto constituye un ataque en toda regla al equilibrio de la autosuficiencia económica, pues la inflación se dispara cuando los países productores de crudo cierran algunos grifos de sus pozos. Hasta tal punto sintió amenazada su seguridad que, en 1977, Carter en una alocución televisiva a la nación, declara la guerra a la dependencia energética externa en términos de “equivalente moral de la guerra”.

Pérdida de carácter ideológico. Una juventud universitaria rebelde pone en la picota la dominación del patriarcado capitalista racista creando una contracultura (Roszack, 1969) que gana terreno a la opresión gracias al avance de: (a) la liberación feminista, los colectivos LGTBIQ+ y el black power; (b) la atractiva, pese a su profundo pesimismo, solicitud de reconciliación con Gaia del movimiento ecologista en ciernes (Georgescu-Roegen, 1971) y (c) la verdad desde que, en la cuestión espinosa del engaño de la guerra de Vietnam, sacan a la luz, cuatro años antes de la caída de Saigón, el pavoroso desconocimiento de la realidad del país ocupado y las burdas mentiras del Gobierno con la publicación de los Papeles del Pentágono en The New York Times (Hannah Arendt, Lying in Politics, 1971).

El monetarismo asciende al trono (Galbraith, 2018), porque es la coartada que necesita el establishment desacreditado y amenazado para emplear a su antojo el único precio que aún le queda en su poder, a saber, el tipo de interés del dólar. Dicha coartada se ofrece en bandeja al señalar que la cantidad de dinero y no el tipo de interés es el objetivo e instrumento de la política monetaria. Reagan podía elevar tranquilamente los tipos de interés a cotas estratosféricas sin que nadie rechiste y matar tres pájaros de un tiro: (a) realizar déficits comerciales extraordinarios y duraderos absorbiendo para ello todo el ahorro del resto del mundo que necesita; (b) apreciar el dólar gracias a las cuantiosas entradas del capital que buscan la alta rentabilidad de la divisa norteamericana y, con ello, obrar el milagro de la multiplicación de los panes y los peces; pues, con el mismo gasto monetario, el flujo de bienes y servicios reales que va a poder consumir Norteamérica crece (no deja de ser maravilloso que una nación comercialmente deficitaria

con el exterior aumente su poder de compra sobre este, que el dólar tenga el mismo comportamiento que el marco alemán); y (c) provocar la quiebra de las naciones incautas que se endeudan en dólares, muchas de ellas díscolas o enemigas, y aumentar la dependencia de Washington de las naciones dolarizadas casi todas latinoamericanas.

Además, se logra así desviar el foco de atención donde interesa. Porque la auténtica política deflacionista no la ejecuta el FED, quien solo está redistribuyendo la producción mundial a favor del Hegemón (sin contar que elevar las rentas de los prestamistas y los costes empresariales de financiación no es precisamente algo muy deflacionista). Adonde había que mirar era al mercado laboral. Ahí era donde estaba, en realidad, el campo de batalla en el que se libraba la guerra contra la inflación. Y esta la ganaron quitando el poder de negociación salarial a los trabajadores, principalmente a los de cuello azul, y reforzando la posición empresarial. Se bajó la participación de los salarios (más baja cuanto menores fueran) en el PIB mediante la financiarización, externalización y deslocalización de las plantas.

5. El dinero endógeno

En pocas palabras, el dinero es endógeno cuando la oferta Ms se adapta a la demanda Md. En sentido amplio, es la teoría monetaria heterodoxa acerca de:

El mecanismo de creación y destrucción del flujo del dinero de los bancos privados y centrales que financia la producción (siempre) nacional y el intercambio de mercancías internacional. Explica realistamente por qué el crédito bancario crea los depósitos sin necesidad alguna de depósitos previos de de reservas, efectivo o metales: el depósito bancario se crea de la nada y se hace dinero mediante el pago de salarios. Por consiguiente, se niega el relato irreal, tal vez instrumental para sus creyentes, para nosotros, completamente mendaz, del multiplicador del dinero de alta potencia según el cual, el depósito —de oro, de plata, de efectivo, de dólares, etc.— crea el crédito. Al explicar con realismo cómo se pagan los salarios y se generan los beneficios del capital con el concurso de los bancos, acaba con la dicotomía clásica. Esto es, cuando el dinero es endógeno, el dinero y la producción aparecen y desaparecen al mismo tiempo y, por consiguiente, el producto real y el dinero forman una unidad temporal y conceptual (Schmitt, 2021). Es, en definitiva, una teoría del circuito monetario (Graziani, 2003) y una teoría monetaria de la producción (Keynes, 1933).

La gestión de activos y pasivos de los balances de los bancos privados y centrales, a nivel nacional e internacional, mediante los cuales los agentes bancarios despliegan su capacidad innovadora de creación de “cuasidineros”. Contempa la transformación cuantitativa y cualitativa que sufre el stock de dinero en su evolución. Y, por tanto, explica cómo ya sean algunas partidas del pasivo, como los ahorros siempre en origen formados en depósitos bancarios, o ya sean ciertas partidas del activo, como los créditos de largo plazo que como las hipotecas se titulizan, salen del balance de

los bancos donde nacieron para ir al balance de otros intermediarios financieros no bancarios.

El carácter monetario del gasto público como creador de reservas y el de los impuestos como destructor de ellas que estudiaremos en el apartado siguiente bajo el epígrafe de teoría monetaria moderna.

La primera contraposición de endógeno frente a exógeno la encontramos en la crítica de Nicholas Kaldor a Friedman (1970). Arranca con la popular ecuación cuantitativa del dinero MV = PY. Que trabajaremos en los siguientes términos:

$$M^S / M ; M^D = \frac{PY}{V}$$

Donde MS es la cantidad de dinero ofertada. MD es la cantidad de dinero demanda por motivos transacción, precaución y especulación, con estos tres componentes: V es velocidad de circulación y hace referencia al apartado b anterior, P es el nivel general de precios monetarios e Y el volumen de producción real. Pasando a tasas de variación e igualando oferta y demanda de dinero, llegamos, sin suponer ninguna relación de causalidad entre oferta y demanda, a que:

$$M^S = M^D \text{ " } M = P + Y - V$$

Friedman halló empíricamente que y aplicando algún test de causalidad econométrica a sus datos determinó que la oferta de dinero crea su demanda. Tras lo cual, hizo la predicción pertinente. La inflación es un asunto estrictamente monetario, siendo el aumento excedente de la cantidad de dinero el responsable de ella,

puesto que la demanda de dinero se ajusta a la oferta monetaria exógena de más a través de cambios en el nivel de precios:

$$\dot{P}^{S} = \dot{M}^{D} - \dot{Y}^{O} = \dot{M}^{S} - \dot{Y}^{O}$$

Kaldor da con el talón de Aquiles de este pseudoempirismo. La verdadera razón de que no es otra que el hecho de que el dinero es endógeno. Es decir, porque la oferta de dinero satisface a la demanda ($\dot{M}S = \dot{M}D$), V es constante. Kaldor invierte la causalidad:

$$\dot{M}^{D} \text{ " } \dot{M}^{S} \text{ " } \dot{V}^{O} = 0; \& \ \dot{M}^{D} = \dot{P}^{D} + \dot{Y}^{O}$$

Por tanto, cuando la producción sube o los precios crecen por un conflicto redistributivo, entonces el sistema bancario provee del dinero que se requiera. Pero no sucede al revés, porque: ¿cómo es ese circuito monetario enrevesado? ¿Es la fantasía del helicóptero que arroja billetes o el cuento La cucaracha, de I. McEwan? Cuando $\dot{M}S$ va a la contra de $\dot{M}D$, la innovación bancaria (apartado b anterior) se dispara.

Veamos las consecuencias de esto. Si, por simplificar, , en cuyo caso, podemos definir el dinero exógeno como :

$$\dot{M}^{S} - \dot{Y}^{O} = 0 \text{ " } \dot{P}^{D} - \dot{V}^{O} = 0 \text{ " } \dot{P}^{D} = \dot{V}^{\substack{3>0 \\ 4>0}}$$

Queda demostrado así que, si la velocidad de circulación no es constante, si es mayor o menor que cero, la teoría monetarista de la inflación es falsa, puesto que no se cumple su predicción más elemental:

$$M^{O^S} - Y^O = 0 \;\&\; P^D = 0$$

6. La Teoría Monetaria Moderna (TMM)

La teoría del dinero moderno resulta de una triple visión, estatalista, nominalista y circuitista, según la cual, el dinero: (a) tiene su origen en el Estado (Knapp,1905 y Keynes, 1930); (b) es aquello que la ley define como válido para saldar una deuda en dinero, siendo la más importante de todas ellas la que los ciudadanos tienen con su Estado; y (c) su uso como medio de pago es generalizado en el mercado por el acto de proclamación que lo define y lo acepta para pagar impuestos y no por su valor sustantivo. No solo es una criatura del Estado conceptual e históricamente, sino que también este a diario lo produce y distribuye entre bancos privados, familias y empresas para, posteriormente, invirtiendo el proceso previo, retirarlo y destruirlo parcialmente.

La tabla 1 muestra en tres pasos la creación directa del dinero estatal. Deshaciendo los pasos anteriores, se describiría la destrucción de este dinero después del pago de impuestos. Es importante resaltar: (1) que estos apuntes contables son descripciones de la realidad, son hechos, no son elucubraciones instrumentalistas de mundos imaginados ni sentencias normativas; y (2) que la posición de la TMM es inflexible en este punto por lógica y realismo: primero el Estado crea el dinero y solo luego lo destruye. Ningún economista de esta escuela aceptará el pensamiento común de que primero se recaudan impuestos y luego se gastan. Porque ¿cómo se destruye algo que no ha sido previamente creado?

Paso 1. Un crédito del BC al Gobierno crea un depósito por importe de 100 unidades monetarias (um).

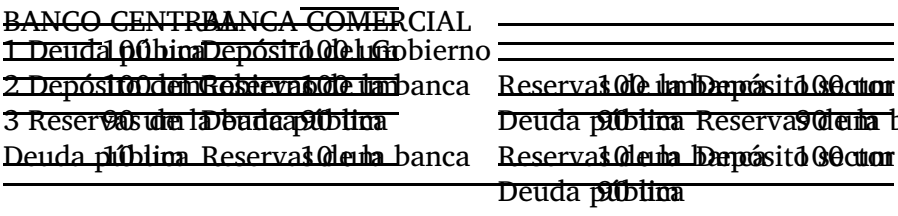
Paso 2. Ejecución del pago del BC a la banca comercial a instancias del Estado, quien le ordena el pago a una familia o empresa en la

cuenta bancaria de estas por una compra que él ha realizado. Leyendo de izquierda a derecha la anotación contable: (a) destrucción del depósito del Gobierno en el BC (consideraremos que resta a la anotación de un concepto del pasivo (activo) del balance cuando se realice en el activo (pasivo)), (b) apertura de un depósito de la banca comercial en el BC, es decir, se crean reservas, (c) la banca comercial adquiere reservas y (d) como contrapartida, el banco comercial crea un depósito a la vista a la familia o empresa.

Paso 3. Si se supone que: (1) la deuda pública da más interés que las reservas y (2) que de emplearse estas en el mercado interbancario bajarían el tipo de interés, lo que no desea el BC, la banca comercial modifica su activo. Leyendo de izquierda a derecha: (a) El BC destruye los depósitos de los bancos por importe de 90 um como cobro de la deuda pública vendida en su rol defensivo; (b) se resta del activo del BC deuda pública por valor de 90 um; (c) Se da de alta en el activo de la banca comercial deuda pública por valor de 90 um, y (d) se da de baja del activo depósitos en el BC de la banca comercial, esto es, reservas, por idéntico importe.

Tabla 1

Creación directa de dinero



Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 2, presentamos el caso en que el crédito inicial al Estado lo da la banca comercial en lugar del BC. No introduce cambios sustanciales puesto que en tres pasos volvemos al paso 1 de la tabla 1, salvo que escenifica la supuesta independencia del BC del Gobierno.

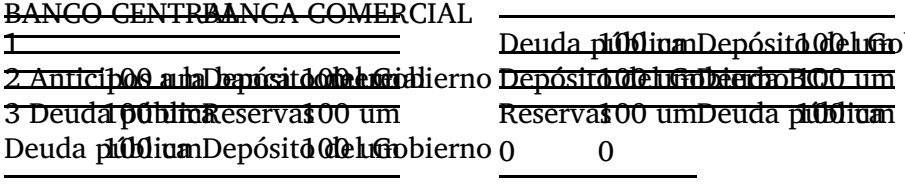
Paso 1. Un crédito de la banca comercial crea un depósito del Gobierno por valor de 100 um.

Paso 2. El Gobierno pide a la banca comercial que haga un pago por importe de 100 um al BC, con el objeto de que este le cree un nuevo depósito bancario. Leyendo de izquierda a derecha: (a) el banco comercial pide un crédito al BC y este le crea un depósito (anotación omitida puesto que esta creación de reservas será inmediatamente destruida por la anotación siguiente), (b) la banca comercial transfiere su depósito en el BC al Gobierno, (c) la banca comercial destruye el depósito bancario del Gobierno, (d) la banca comercial anota en su pasivo la deuda que acaba de contraer con el BC.

Paso 3.El banco comercial reduce su endeudamiento con el BC. Leyendo de izquierda a derecha: (a) El BC compra deuda pública a la banca comercial ejerciendo su rol defensivo, (b) crea un depósito a la vista en favor de la banca comercial como pago a su compra de deuda pública, (c) la banca comercial adquiere reservas, (d) hace una anotación negativa en la partida de deuda pública en el pasivo.

Tabla 2

Creación indirecta de dinero


BANCO CENTRAL
BANCA COMERCIAL
1
Deuda pública
100 un
Depósito de Gobierno
100 un
2 Anticipo a la banca comercial
100 un
Depósito de Gobierno
100 un
3 Deuda pública
100 un
Reservas
100 un
Reservas
100 un
Deuda pública
100 un
Deuda pública
100 un
Depósito de Gobierno
100 un
0
0

Fuente: Elaboración propia.

El programa político ligado a la TMM incluye:

La salida del euro para reintroducir en la caja de herramientas de la política económica española el gasto público con déficit y que nuestros futuros Gobiernos puedan sin temor a represalias usarlo bien para frenar en seco una crisis de deflación con deuda para, en todo momento, mantener la demanda agregada en un nivel óptimo que asegure el pleno empleo de trabajo sin inflación. Evitando con ello que la regla monetaria humille al poder político y se repita un nuevo 24 de agosto de 1931, cuando, viéndose atado de pies y manos e internamente dividido, dimite el Gobierno laborista. Antes, recortó el presupuesto en contra de los intereses de tres millones de parados británicos. Algo que no sirve para nada, porque el 21 de septiembre, Londres abandona para siempre el gold standard. Un episodio similar acaece en el Ayuntamiento de Madrid en 2016.

La propuesta surge del mismo hartazgo que otrora condujo a los norteamericanos a decirle al patrón oro (léase euro) basta ya: “No pondrás sobre la frente del trabajador esta corona de espinas, no crucificarás a la humanidad en una cruz de oro”(W. J. Bryan, July 9, 1896, at the Democratic National Convention, Chicago].

Los planes de empleo garantizado para impedir que se pierda para siempre, durante todo el tiempo que permanezca desocupada, una fuerza laboral que, queriendo trabajar, el mercado rechaza. En esta circunstancia, el Estado actuaría como empleador de último recurso. Se trata además de un mecanismo estabilizador del salario mínimo y, por ende, de los precios de los bienes salariales. Estos programas deberían formar parte integrante de la transición ecológica. Pues si logramos instaurar un nuevo consumo basado en las necesidades humanas, se producirá el cierre inmediato de muchas industrias y, aunque más despacio, la apertura de nuevas. Diferencias de ritmo que hacen que el balance neto sobre el empleo a corto plazo sea desfavorable.

7. Conclusiones

La política monetaria solo sirve para determinar el tipo de interés del interbancario. Podemos considerar, por consiguiente, este precio del dinero exógeno.

Tomando como precio de referencia (benchmark) el interés exógeno, los mercados monetarios y financieros establecen los tipos de interés para los créditos de distintos plazos sumando a aquel un mark-up que recogerá la mayor o menor preferencia por la liquidez de deudores y acreedores.

El tipo de interés es una variable redistributiva, cuyo valor, según el criterio de Pasinetti, debe buscar una participación justa de los ahorradores en el producto nacional presente y futuro.

Es necesario, pues, que la política monetaria abandone completamente la regla de Taylor. No es competencia de la autoridad monetaria ni el valor del dinero ni su oferta. Y no hay ninguna relación teórica ni estadística fiable, es decir, realista, entre el tipo de interés, el valor del dinero y la oferta monetaria.

Cuanta menos política monetaria, mejor. Porque suele hacer lo contrario de lo que dice. Dice hacer lo que no puede. Y solo es útil al poder como señuelo, pues es una política encubridora de otras ejecutadas contra la clase trabajadora.

Capítulo 8

Lógicas reguladoras y regulación consciente pública (RCP)

Ángel Martínez González-Tablas

1. Introducción

Poner el foco en la intervención pública y hacerlo desde la perspectiva de la economía inclusiva comporta asumir una visión integral de lo económico, sin caer en reduccionismos deformantes, aceptar que la actividad económica se ocupa de suministrar los bienes y servicios que necesitan las colectividades humanas para existir y reproducirse, entender que los componentes, relaciones y articulaciones que se establecen para ese propósito no pueden ser tomadas de forma aislada y nada tienen de casuales, porque descansan en una lógica de funcionamiento que les proporciona capacidad reproductiva.

Resultaría difícil adentrarnos en este análisis sin aclarar previamente ciertos aspectos de carácter general, unos conceptos y delimitaciones mínimos en un campo complejo y controvertido. Necesitamos entender que no solo la economía, sino que muchos campos son susceptibles de regulación, que las lógicas reguladoras son diversas, que los sistemas son formas específicas que puede adoptar la realidad, que en el ámbito social las instituciones juegan un papel relevante y que la articulación de las regulaciones y los sistemas no es una cuestión banal.

Pero nuestro propósito no se detiene en cuestiones metodológicas y abstractas, sino que aterriza en un campo empírico muy concreto, la economía. No podremos hacerlo sin establecer con claridad el contenido de la actividad económica, arriba esbozado, pero necesitado de una mayor precisión.

Este bagaje nos ayudará a observar y caracterizar la economía actual, sin quedarnos en sus manifestaciones aparentes, proceso en el que pondremos especial atención en la detección y forma de funcionamiento de las distintas lógicas reguladoras que coexisten en la economía de nuestro tiempo, una de ellas la regulación consciente de carácter público (RCP).

El objeto de este trabajo se centra precisamente en este punto, en el estudio de la RCP en la economía actual, a cuyo fin trataremos de

caracterizar con rigor su situación, explorando a continuación las posibilidades de optimizar la presencia de la RCP que ya está presente en las economías modernas.

2. Aspectos generales

Cualquier actividad que se reproduzca de forma sistemática, más allá de la anécdota casual, tiene que descansar en una lógica de funcionamiento que le permita ser duradera. Sucede en los procesos físicos, biológicos y también en los sociales, con la peculiaridad de que en estos últimos la pugna en torno a su configuración y comportamiento no aparece como algo inesperado, es inherente, sin que tenga sentido pretender ni una visión supuestamente objetiva ni una valoración compartida por todos los actores.

Hay que ser conscientes de que sin lógicas reguladoras puede haber secuencia de acontecimientos casuales, difícilmente repeticiones sistemáticas, que son las que influyen de forma determinante en los procesos y en sus resultados, lo cual no obsta para que, en la misma actividad, operen, se superpongan y combinen lógicas que actúan a distintas profundidades. Las más estables y de más calado se desarrollan cuando el contenido, la realidad susceptible de regulación, se materializa y actúa como un sistema, es decir, cuando, en un determinado entorno, estamos ante un conjunto de elementos identificables, entre los que se crea una estructura de relaciones de interdependencia, de cuya lógica de funcionamiento surge alguna propiedad que excede a la de los componentes, generándose una capacidad reproductiva, que determina su dinámica.

Puede interpretarse que la lógica y la capacidad reproductiva son formas primigenias de regulación intrínsecas al sistema, en cuyo caso las regulaciones subsiguientes no las pueden orillar, porque subyacen y las preceden[60]. En suma, si existe un sistema, las regulaciones adicionales no pueden ignorarlo, porque no escriben en una hoja en blanco, en la que puedan volcar objetivos y medios adecuados para conseguir cada uno de los aspectos parciales, tomándolos como si existieran aislados, como entes simples, en vez de como lo que en realidad son: componentes de un sistema.

Subrayar la entidad de los sistemas en los que se materializa una determinada realidad en modo alguno implica ignorar la importancia que en su configuración tiene la dimensión institucional[61], porque lo más habitual es que la combinación de componentes y relaciones, en los que se sustentan las lógicas básicas subyacentes, solicite y a la vez segregue instituciones —prácticas, comportamientos, usos, normas— que ayudan a que su potencialidad se concrete, evitando la fragilidad, los bloqueos y las interrupciones que, en su ausencia, podrían producirse.

La coexistencia de sistemas y de regulaciones adicionales plantea, tanto a nivel teórico como práctico, el problema de su articulación, porque no pueden ser entre sí antagónicas, sino que tienen que ser compatibles y, a poder ser, complementarias, no solo sincrónica sino también diacrónicamente.

Las articulaciones pueden ser de diverso tipo. Las habrá intersistémicas si estamos ante una pluralidad de sistemas de distinto rango, en cuyo caso lo más significativo será el grado de dominación que entre ellos se establezca, en especial si los sistemas son de carácter abierto. Asimismo, aparecerán entre las regulaciones adicionales y los sistemas subyacentes, en este caso marcadas por la funcionalidad de las primeras. Finalmente, si hay pluralidad de regulaciones de contenidos de dispar importancia, la articulación estará marcada por el principio de jerarquía existente entre las distintas regulaciones.

En resumen, la existencia de sistemas, de instituciones que comportan regulaciones adicionales y la articulación entre unos y otras proporcionan el tejido, a muchos efectos oculto, que determina el funcionamiento de la realidad observada, también de la realidad económica.

La confusión o mala resolución del papel y la relación entre los espacios relativos de sistemas y regulaciones, en realidades en las que priman la coexistencia y no el predominio exclusivo de una lógica reguladora pura, sea de rango sistémico o meramente institucional, da lugar a equívocos y dificulta la comprensión. Lo veremos en el campo de la economía.

3. Economía

Todo lo dicho nos va a ser de utilidad al poner el foco en la economía, aunque tengamos que empezar por hacer explícito lo que entendemos por actividad económica, algo que no debería suscitar ninguna duda entre quienes nos ocupamos de estudiarla pero que, paradójicamente, no reúne un consenso generalizado. A continuación, nos aproximaremos a su condición sistémica, subrayando su alcance y limitaciones. Con ese bagaje, nos detendremos en la economía actual, observando lo que tiene de concreción híbrida, sin por ello dejar de estar dominada por un determinado sistema económico y de estar atravesada por un conjunto específico de lógicas reguladoras.

3.1. Actividad económica

Al ocuparnos de la actividad económica resulta útil diferenciar entre sus rasgos genéricos, su tendencia a materializarse en términos sistémicos, dando lugar a sistemas económicos, y la indudable vigencia de un capitalismo con características y comportamiento delimitables.

Delimitación genérica. Vamos a entender por actividad económica la que se ocupa de suministrar los bienes y servicios que utiliza la existencia social para llegar a ser y para reproducirse, sin entrar a concretar en lo que consisten esos bienes y servicios ni determinar la forma de proporcionarlos, ni tampoco el grado de escasez o plétora que se logra. Conlleva necesariamente obtenerlos, distribuirlos y consumirlos, recorrido por esos momentos que, al culminarse, permite que los ciclos de la actividad económica se sucedan, en vez de quedar en acontecimientos casuales.

Sistemas económicos (SE). La actividad económica no tiene lugar en un mundo abstracto o virtual. Existe en un sistema biofísico, con leyes y lógica propias que posibilitan y son imprescindibles para la vida. Es el marco que nos acoge, el que nos permite existir y desarrollar en su seno todas las actividades que caracterizan a nuestra especie, entre ellas la económica. A su lado, hay otras con consistencia sistémica —en el terreno cultural, social, político—, todas con existencia objetiva, como subsistemas abiertos dentro del sistema general en el que estamos abocados a actuar respetándolo, como forma de respetarnos a nosotros mismos.

Es verosímil que en una primera etapa de la humanidad la actividad de suministro de los bienes y servicios en que descansaba la existencia social solo fuera la yuxtaposición de actos aislados, fruto de la circunstancia inmediata, ocasionales. No es menos cierto que a partir de un momento se observan plasmaciones evolutivas de SE que, sin pretensión de inventario ni de secuencia de virtualidad universal, se plasman, en ámbitos más o menos limitados, en los

tipificados como comunitario, feudal, capitalista, socialista…

Sistema económico capitalista (SEC). El SEC es una respuesta histórica puntual, dotada de lógica, pero en modo alguno la lógica necesaria, la única posible, la racionalidad objetiva de los procesos de suministro económico.

Si, de forma abstracta, extraemos sus rasgos fundamentales, diremos que las condiciones necesarias para su existencia son su inserción en el sistema biofísico del planeta, los capitales privados que protagonizan el suministro de bienes y servicios, la generalización del trabajo asalariado y la presencia ubicua del mercado. Esta combinación de elementos desarrolla su capacidad reproductiva en la medida en la que los capitales obtengan una tasa de ganancia remuneradora, a la vez que el suministro de bienes y servicios encuentre sistemáticamente la demanda necesaria para que sean consumidos, generándose un entramado de relaciones con suficiente cohesión social como para que la reproducción no se vea bloqueada por las contradicciones inherentes al sistema. Este proceso tiene dimensión espacial y da lugar a relaciones de diverso tipo —salariales, mercantiles y entre los capitales, principalmente— de las que se deriva una cierta distribución del ingreso entre los actores sociales que participan en él[62].

La complementariedad de este conjunto de componentes y relaciones no está garantizada, no la consigue cualquier combinación de estos, porque el que sean condiciones necesarias y articulaciones básicas no presupone que su mera existencia las garantice, se necesitará que sus múltiples concreciones propicien esa complementariedad potencial y que la facilite la contribución adicional de todo un espectro de aspectos reguladores, de los que nos ocupamos a continuación, al analizar la regulación de la actividad económica capitalista.

La observación del periodo histórico en el que se detecta la presencia del capitalismo muestra que este, sin negar sus rasgos constitutivos, se ha expresado a través de múltiples variantes, cuya comprensión ha sido objeto de atención por parte de la economía, la ciencia social dedicada al estudio de la actividad económica.

3.2. La economía actual

Si tomamos un espacio mundial en el que coexisten países desarrollados, economías emergentes procedentes del subdesarrollo, un sur profundo que continúa sumido en el subdesarrollo, sociedades procedentes del socialismo real que, como China, mantienen un perfil singular, podemos afirmar que en su seno hay una pluralidad de economías.

Si adoptamos la perspectiva de los países desarrollados y de la economía mundial en su conjunto, el problema se atenúa, pero no desaparece, porque en el interior de los primeros siguen existiendo varias economías. Goodwin (2018: 17) lo expresa con contundencia cuando describe tres principales esferas de actividad económica, "the core economy", "the public purpose economy" y "the private business economies", diferentes por sus objetivos o justificaciones[63], por la moneda que usan, por la demanda a la que responden y por cómo definen y remuneran al trabajo. Sekera (2018: 53 y ss.) va más allá al referirse a múltiples sistemas económicos, coincidiendo en delimitar los principales como "core", "public" y "market", a los que añade un "non profit sector" (véase también el capítulo 2 de este libro).

Nada que objetar al énfasis que ponen estas autoras en subrayar la heterogeneidad de funcionamientos económicos ni a la crítica que hacen a su ocultación por parte del pensamiento dominante, pero no dan importancia a que en el núcleo de la market o private business economy se combinan dos formas radicalmente distintas de actuación, la mercantil que rige en el mercado y la que de forma consciente desarrollan las empresas privadas al organizar internamente su actividad.

Además, da la impresión de que esas diferentes economías tienen capacidad autónoma y operan en pie de igualdad, sin que exista entre ellas un grado de dominación que deba ser destacado. Sin embargo, no es el caso, no tienen autonomía para autoorganizarse,

no funcionan como sistemas cerrados o estancos, y tanto la core como la public tienen un significativo grado de dependencia o condicionamiento derivado de la private, con la que coexisten y en la que se incardinan; ni la elección, ni la financiación, ni la dinámica —en la que el poder político dista de ser ajeno a la estructura y el poder económico— de la public son comprensibles al margen de esta última y tanto los ingresos que percibe la core, como la mayor parte de los bienes y servicios que consume, como la disposición de su tiempo —condicionado por la condición salarial de su fuerza de trabajo— provienen y dependen también de ella. En suma, entenderemos mejor la estructura y funcionamiento de la realidad económica observada si consideramos que la private queda mejor representada e interpretada si se la toma como un sistema económico, el capitalismo o SEC, con dos formas diferenciadas de funcionamiento en su interior, la mercantil y la consciente de carácter privado (regulación consciente privada, RCp)[64].

3.2.1. Una realidad híbrida con dominio del capitalismo

Para caracterizar esta realidad, vamos a utilizar una combinación de las fuerzas estructurantes (FE)[65] que la conforman y la concreción que adquieren en ella los principales componentes y relaciones del SEC: inserción en el sistema biofísico, tecnologías de la información (TIC) y revolución tecnológica en curso, dimensión espacial, financiarización (FINN), estructura y diversidad de capitales, trabajo, mercado, tasa de ganancia, demanda, estructura social, distribución del ingreso y grado de complementariedad que alcanzan esos rasgos definitorios. Es la mejor forma de captar la evolución histórica, la permanencia subordinada de formas anteriores, la coexistencia de distintas lógicas reguladoras, en una actividad económica en la que todo indica que predomina el SEC.

La existencia objetiva de un sistema biofísico, con leyes y lógica propios, imprescindible para la vida ha sido largamente ignorada por la economía (como siguen siéndolo los comunes), a pesar de que desde hace décadas la comunidad científica lo ha puesto de manifiesto. Sin embargo, hoy, el debate público en torno a estas cuestiones ocupa un

papel central en los organismos internacionales, aunque las medidas reales sigan sin estar a la altura de las amenazas: la naturaleza sigue siendo susceptible de apropiación privada y se la trata como una mercancía espuria, se han traspasado los límites de muchos ecosistemas y ciclos naturales, la transición energética hacia energías renovables es un imperativo por el agotamiento de los combustibles fósiles, el modelo de producción y consumo (MPC) dominante es insostenible, las consecuencias del cambio climático se agravan en cada nuevo informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y los plazos para intervenir a tiempo se agotan.

La revolución de la información se acelera con su secuela de big data, algoritmos, gestión conductual e inteligencia artificial, sin que sea el único de los procesos revolucionarios en marcha[66].

El imparable ascenso de la globalización neoliberal está siendo sustituido por un desarrollo desigual de la mundialización, que abre una nueva etapa de imperialismo globalizado[67], en la que la irrupción de la pandemia de la COVID-19 ha trastocado el cuadro y ha abierto un horizonte de vulnerabilidades.

Permanece el dominio de las finanzas —al combinarse la FINN con variantes de globalización financiera— con el amenazante resultado de que el sistema financiero (SF) no está siendo funcional para la buena reproducción del SEC.

Los capitales —que, como seña de identidad del SEC, presuponen el reconocimiento de la propiedad privada genérica y también de la de los medios de producción— han pasado a ser una extraña mezcolanza de capitales productivos, ficticios y parasitarios, a pesar de lo cual siguen teniendo una posición dominante en el proceso de suministro de bienes y servicios, aunque no sean los únicos protagonistas ni se pueda negar la existencia de otros partícipes (stakeholders), que actúan en posición subordinada.

En la relación salarial, el trabajo sigue siendo tratado como una mercancía espuria, sin una visión integral, con invisibilidad de trabajos necesarios para la reproducción de la existencia social, en un mundo demográficamente complejo, en el que la explosión de la población total coexiste con el envejecimiento de la de los países desarrollados, en un contexto en el que la fuerza de trabajo mundial

resulta accesible —a través de la producción transnacional y movimientos migratorios— al tiempo que en los países ricos florecen variantes deformadas de los tradicionales autónomos, sin que haya lugar para detenerse a pensar el lugar que podría tener el ocio emancipador.

Los mercados —espacio de encuentro regulado de compradores y vendedores, que implica oferta, demanda y precio— son instituciones creadas, en última instancia, por el poder político que les da respaldo. Condición necesaria de su existencia es la garantía jurídica de las normas que lo respaldan, con el dinero como facilitador del intercambio mercantil, aunque sus funciones sean más amplias. Damos por conocidos los rasgos exigidos para que el mercado pueda operar teóricamente como instancia reguladora, porque han sido ampliamente tratados en la historia del pensamiento económico. De ellos se deduce que no todos los bienes son susceptibles de regulación mercantil satisfactoria, porque esos rasgos, propios de la mercancía, distan de ser universales. Luego, no siempre los bienes susceptibles de regulación mercantil reúnen las condiciones adicionales que harían posible que el mercado desarrollara en ellos su capacidad potencial, porque no podrá hacerlo si el poder de mercado o grado de monopolio que existen lo dificultan o hacen imposible; en ese supuesto, habrá regulación, pero no será la del mercado, aunque se reclame de ella. Es un hecho que, frente al mantra del mercado como referencia absoluta, los mercados realmente existentes no siempre tienen la capacidad reguladora que proporciona el planteamiento teórico del mercado, bien porque su dotación institucional es imperfecta, bien porque se pretende que actúen con bienes que no tienen los rasgos necesarios para que opere el mercado o porque no existen las condiciones que solicita la competencia perfecta.

La existencia de una tasa de ganancia justifica que los propietarios de la riqueza la utilicen como capital para producir, en vez de para el disfrute derivado de su uso directo. No es propósito de este trabajo entrar en el análisis de la evolución de la tasa de ganancia, una problemática clásica en la crítica de la economía política. Sí lo es observar como el beneficio, el excedente y la acumulación —como derecho exclusivo del capital productivo— se han visto interferidos por la complejidad que añade la multiplicidad de

variantes de lucro que no tienen nada que ver con la actividad empresarial genuina y pueblan las economías actuales[68].

En el terreno de la demanda hace décadas que se perdió el modo de regulación característico del fordismo en el que la evolución de los salarios reales y de la masa salarial eran generadores esenciales de demanda. La situación hoy es otra y no deja de ser paradójica: la pulsión consumista hace insostenible el modelo de consumo de los países desarrollados, pero, a la vez, tiende a haber una insuficiencia endémica de demanda, que induce una utilización sistemática del endeudamiento como elemento paliativo, en un contexto general en el que distan de estar satisfactoriamente cubiertas las necesidades básicas de la población mundial.

La evolución de la estructura social ha sufrido una profunda transformación a lo largo de las últimas décadas. A escala global ha disminuido el peso de la industria y de la clase obrera, pero a la vez ha cambiado su distribución espacial, acentuándose esa tendencia en los países desarrollados, en los que la tercerización ha ido acompañada por la precarización del trabajo, la crisis de sectores industriales, la abierta regresión de ciertos territorios y el deterioro de las condiciones de vida y de las expectativas de capas sociales significativas, erosionando la cohesión social precedente y provocando una exclusión y marginación de nuevo tipo, con reflejo en la legitimidad del sistema, sin que afloren posiciones revolucionarias consistentes, pero sí reacciones populistas y profundas manifestaciones de malestar.

La evolución de la distribución del ingreso no permite un juicio de validez universal, la medición de la desigualdad en términos mundiales se ve determinada por el espectacular crecimiento de algunos países subdesarrollados densamente poblados —como es el caso de China, Sudeste Asiático e India— pero es indudable que ha aumentado la polarización y que el vértice de la pirámide no solo ha abierto el abanico en términos de riqueza y de ingreso, sino que ha llegado a desligar su condición de la del resto de la población de las sociedades a las que supuestamente pertenece, con consecuencias estructurales sobre su forma de funcionamiento[69].

La combinación del conjunto de los rasgos expuestos no ha dado lugar a un funcionamiento complementario virtuoso. La etapa de

dominio del neoliberalismo no ha proporcionado al SEC un buen funcionamiento, ha generado ganadores y perdedores, pero no una evolución positiva y duradera, ni para el conjunto de la economía mundial ni para los principales países desarrollados, y ya entrado el siglo XXI hay signos inequívocos de que su dominio está en regresión.

3.2.2. Lógicas reguladoras en la economía actual

En nuestros días, en las sociedades humanas se observa una diversidad de lógicas reguladoras que condicionan y atraviesan su comportamiento. En el conjunto de ese entramado destacan las siguientes:

Regulación social. Las sociedades tienen historia, cultura, valores diferenciados, que constituyen su idiosincrasia y conforman su comportamiento, pudiendo, si alcanzan rango civilizatorio (confucianismo, variantes de cristianismo, judaísmo, islamismo…), hacerlo en mayor grado.

La parte de la sociedad que no es pública ni mercantil, ni empresarial, ni espacio doméstico, podemos denominarla sin pretensiones de precisión "sociedad civil", constatando que en su seno caben una variedad de comunidades con regulaciones específicas, entre ellas las relacionadas con los bienes comunes[70].

Tenemos también un espacio doméstico —en el que se producen y distribuyen una parte muy relevante de los bienes y servicios que contribuyen a la reproducción de la existencia social— que, en el interior de las familias, se rige por criterios propios que no son ni los del mercado ni los de las empresas, ni los de la intervención pública[71].

Regulación mercantil. Su existencia en modo alguno permite hablar de

economía de mercado, como si esa calificación sirviera para caracterizar la complejidad observada, pero tampoco tendría sentido negar la importancia de su existencia, en los términos que hemos caracterizado al analizar la economía actual.

Regulación consciente privada. El ámbito de las organizaciones privadas en la actividad económica está poblado de figuras con personalidad jurídica, que tienen componentes, objetivos, medios, organización y entorno específicos.

Entre ellas destaca la empresa capitalista, pero hablar como si fuera un todo homogéneo es un eufemismo, porque su heterogeneidad y evolución han afectado a la gestión, el tamaño, la localización, el grado de integración vertical, la externalización y la subcontratación, hasta el punto de que incluso hay que matizar cuáles son los determinantes reales de su control: en teoría, es la propiedad de los medios de producción, pero no siempre es tan claro a causa de variantes del capital —productivo, financiero—, de la presencia de otros partícipes o afectados (stakeholders), además de que también influyen el dominio del conocimiento de los aspectos que en cada momento resultan críticos y el control de la organización gestora (con el problema de agency de los ejecutivos).

Finalmente, hay otros actores que actúan con criterio de RCp pero no son empresas capitalistas, como pueden ser los protagonistas de la economía social y solidaria o, formalmente, la propia empresa pública.

Regulación consciente pública. En teoría pretende ser la perspectiva de la sociedad y el bien común, por lo que son muchos los aspectos susceptibles de RCP, desde la creación de identidad y cohesión sociales a los generales de toda sociedad constituida —político, militar, demográfico, social— o los más directamente económicos —las FE y los componentes y relaciones idiosincráticos del SEC— o la autorregulación de la propia RCP. En el detalle de todos ellos entraremos en un próximo apartado.

Articulaciones de regulaciones y sistemas. La principal articulación intersistemas es la que existe entre el sistema biofísico y el SEC, caracterizada porque se considera que la naturaleza es una mercancía espuria, susceptible de apropiación privada, sin que tampoco los comunes merezcan un tratamiento diferenciado, perspectiva que ha llevado a que el modelo de producción y consumo del capitalismo existente resulte incompatible con aspectos fundamentales del sistema biofísico.

En la articulación entre regulaciones no existe un principio de jerarquía formalmente establecido, pero la combinación de las regulaciones mercantil y RCp es el núcleo esencial del SEC y en la economía actual el claramente dominante, con la RCP en una posición intrusiva pero subordinada; en teoría, la RCP es a la vez fundamento y supervisora de la regulación mercantil, pero en la práctica el margen de maniobra de esta última hace posible extralimitaciones de muchos tipos y en lo que concierne a la RCp, el poder que detentan los capitales no es casual y sobrevenido, sino que es intrínseco a su posición en el sistema, aunque la correlación de fuerzas finalmente resultante sea susceptible de modulación.

Macrorregulación. Finalmente, hay una regulación que parte de todas las articulaciones y se centra en desarrollar la potencialidad reproductiva del SEC. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se ha concretado en la sucesión de keynesianismo, neoliberalismo e indeterminación actual, en la que una crisis multidimensional convive con cierta permanencia inercial de un neoliberalismo en retroceso. No vivimos en el caos, existe lo que la teoría de la regulación denominaría un “orden social de facto”, sin que el SEC haya perdido capacidad reproductiva, pero esta no proporciona la existencia social que sería posible ni cumple con la función que hemos atribuido a la actividad económica: no lo hace en tiempo real ni tendencialmente, ni en los países desarrollados, ni en el conjunto de la economía mundial.

4. La RCP en la economía actual

Se trata de caracterizar los distintos planos y problemáticas en los que está presente la RCP en las sociedades desarrolladas, una RCP que para poder existir necesita unos componentes, que le van a permitir dos tipos fundamentales de actuación, normativa una y directa otra, y que para lograr su propósito y ser eficaz necesita incidir sobre las fuerzas estructurantes, los componentes y relaciones básicos del SEC, sobre las demás lógicas reguladoras y ejercer, en última instancia, la macrorregulación a la que nos acabamos de referir. También analizaremos de forma detallada cómo se podría optimizar la situación de partida, sin salirse de los campos en los que ya está presente la RCP, pero desarrollando hasta el límite sus posibilidades.

4.1. Caracterización del espacio actual de la RCP

Si observamos con detenimiento, resulta llamativa la amplitud de planos en los que ya está presente la RCP, en los que no hay que imponer o forzar su introducción, porque ya existe en ellos. Una RCP dotada de unos elementos constitutivos, que le permiten operar con sus formas características, sobre aspectos que caracterizan la economía actual[72].

4.1.1. Elementos constitutivos de la RCP

Sistema político (SP). La legitimidad del SP proporciona el fundamento último a cualquier RCP que aspire a regular de forma efectiva. Si no existe en suficiente grado, todo lo demás se desmorona, porque es quien establece los criterios y quien toma las decisiones básicas. Por ello, la pérdida de legitimidad observable en una proporción significativa de sociedades es relevante. No es propósito de este trabajo entrar en el análisis de las posibles causas, porque son múltiples y además heterogéneas, pero sí podemos apuntar que entre ellas puede estar la erosión de la democracia, la pérdida de nitidez en la ubicación y delimitación del espacio del poder político —fruto del desacople inducido por la globalización y por la cesión de competencias tradicionalmente estatales a otras instancias—, la incapacidad para resolver los grandes problemas que las sociedades sienten suyos y la extensión de variantes de corrupción[73].

Administración. La RCP necesita capacidad gestora, a partir de diseños consecuentes y gestión proporcional efectiva, algo que tradicionalmente le ha proporcionado el funcionariado y asimilados. Actualmente, se observa un vaciamiento sistemático, desprestigio relativo y dificultades en el propósito evaluador, mientras que en el lado positivo sobresale el incremento objetivo de

potencialidad, si acierta a servirse de la revolución tecnológica en curso. A título de ejemplo, no hay nada más que reflexionar sobre lo que significaría el excedente conductual, hoy controlado por las grandes tecnológicas, puesto al servicio de una RCP bien embridada por el sistema democrático.

Ingreso y gasto público. Estos dos elementos pueden ser analizados aquí con carácter de elementos constitutivos o como tipos de actuación, ya que también lo son. En cuanto a los ingresos, hay una percepción perversa del sistema impositivo, al que se ve como detracción de los ingresos disponibles, en vez de como medio para la consecución de propósitos, con respaldo social. Además, el diseño fiscal ha evolucionado de forma regresiva y ofrece claras posibilidades de elusión y, en último lugar, la práctica fiscal está penetrada por el fraude sistemático, tanto en el plano interno como en el internacional, resultando distintos perfiles de presión fiscal efectiva.

La asignación de los recursos públicos está marcada por la crisis del Estado de bienestar que, bajo distintas formas, existe en muchos países, afectando a las prestaciones clásicas —servicios públicos, pensiones y dependencia— y entorpeciendo el desarrollo de un Estado emprendedor de nuevo tipo.

4.1.2. Tipos de actuación de la RCP

Actuación normativa. Tradicionalmente se resumiría en el ordenamiento jurídico propio del Estado, en lo que hace al sistema político, a la Administración pública, al ámbito económico[74]*, al laboral, al civil… Actualmente habría que añadir toda la normativa que se deriva de nuestra pertenencia a la Unión Europea y de la variedad de convenios y organismos internacionales en los que participamos. Influye en la formación, conservación y desarrollo de la identidad social; hay sociedades en las que esta cuestión no es problemática, viene dada, mientras que, en otras, más marcadas por la diversidad, es una cuestión crucial y endémicamente abierta, de cuya buena resolución depende la capacidad del país para enfrentar sus problemas específicos y para insertarse de forma consistente en dinámicas globales.*

Actuación directa. Dejando aparte las transferencias de dinero, su núcleo principal ha sido la prestación de servicios básicos por parte de la Administración pública, en un espectro de temas que puede variar de unas sociedades a otras, tanto en la amplitud de la presencia como en el grado de cobertura, pero que suele incluir sanidad, educación, vivienda y otros que incluso en el lenguaje popular son considerados como "públicos". A su lado ha existido a lo largo de décadas —aunque con tendencia decreciente a causa de la extensión del impulso privatizador— la producción de bienes y servicios por parte de empresas públicas y de forma menos visible, pero no menos importante, la generación de una infraestructura de conocimiento científico y experimentación práctica en sectores vinculados a la defensa, que ha constituido una aportación fundamental para el desarrollo y aplicación al ámbito de la revolución tecnológica en curso por parte de capitales privados.

Esta RCP directa, para ser consistente y conseguir una presencia sistemática en la actividad económica, tiene que resolver de forma satisfactoria cuestiones relacionadas con su funcionalidad, eficiencia, evaluación, control y capacidad evolutiva, sorteando las dificultades intrínsecas de pretender evaluar la práctica de la RCP con los criterios propios de la empresa privada. Finalmente, tiene que dotarse de una capacidad de ajuste, necesaria en entornos cambiantes, que la aleje de la rigidez característica de las estructuras burocráticas. Una última variante de acción semidirecta está relacionada con la experiencia de planificación indicativa en entornos dominados por el SEC, algo que ha sido utilizado de forma desigual y a través de procedimientos diversos en distintos países.

4.1.3. La RCP ante fuerzas estructurantes, componentes y relaciones del SEC, articulaciones y macrorregulación

Al caracterizar la realidad híbrida de la economía actual, fue inevitable que apareciera la RCP en algunos de los rasgos comentados. Lo que sigue complementa lo allí dicho, subsanando algunas omisiones y subrayando ciertos énfasis.

Inserción en el sistema biofísico. Resalta la tardía llegada de la RCP a los problemas de este tipo, junto a una presencia en distintos niveles espaciales, que no ha sido capaz de paliar la insuficiencia reguladora, aunque en este proceso ha aumentado la implicación de las comunidades científicas, de los organismos internacionales (Naciones Unidas incluida) y la decidida presencia de movimientos sociales.

TIC y revolución tecnológica en curso. El apoyo público subyacente a su desarrollo ha sido más efectivo que notorio y hay una clara dificultad para conseguir, al ritmo de su aparición, una RCP efectiva de las problemáticas emergentes.

Dimensión espacial. La diversidad de unidades territoriales de actuación —autonomías, Estado, UE, internacional— crea dificultades y ofrece oportunidades. Sobresale el desacoplamiento de los planos político y económico a escala mundial, la economía parece ir por libre en un espacio sin RCP suficiente, mientras las inserciones resultantes generan ganadores y perdedores, en un proceso de globalización que interfiere con la RCP de los Estados. El desarrollo desigual de la globalización se ve afectado por los riesgos puestos de relieve por la pandemia, acentuando la emergencia de un imperialismo globalizado, que va a plantear nuevos desafíos regulatorios influyendo en el alcance de las estrategias de proximidad.

Financiarización. En el plano financiero, la presencia de la RCP ha sido muy desigual, predominando la permisividad ante las prácticas emergentes y los movimientos internacionales de capital. El resultado es un sistema financiero ensimismado, disfuncional para la propia reproducción del SEC, pero con intereses, enorme poder y medios para utilizarlo.

Estructura y diversidad de capitales. La RCP no muestra una estrategia clara ante la mezcolanza de capitales productivos, ficticios o

parasitarios, pareciendo existir una cierta captación de esta por parte del conjunto formado por esos capitales.

Trabajo. No puede decirse que haya ausencia de RCP en este campo, aunque esta no haya sanado las carencias ni favorecido el protagonismo sindical, ni la negociación colectiva, ni una política demográfica consistente.

Mercado. La RCP ha permitido su extensión a actividades sin características para poder ser reguladas mercantilmente y ha estado marcada por la laxitud en la exigencia de las condiciones de competencia necesarias para el buen funcionamiento de los mercados.

Tasa de ganancia. La presencia distorsionante de variantes disfuncionales de lucro se ha visto favorecida por la impotencia reguladora de la RCP.

Demanda. La RCP ha mostrado una notable insuficiencia ante el consumismo, el endeudamiento, la debilidad endémica de la demanda agregada, la cobertura de las necesidades básicas y la insostenibilidad del modelo imperante.

Estructura social. La economía y la RCP son actividades sociales que no pueden entenderse y llevarse a cabo sin poner el foco en la dimensión social —en su estructura, en la correlación de fuerzas y en la necesidad de construir una base social de apoyo que sirva para resistir y para impulsar, sabiendo que las que fueron clásicas (el proletariado) ya no existen en los términos que se presuponían y que conseguirla con planteamientos transversales es harto difícil—. La correlación de fuerzas sociales va a ser crucial en una estructura social difícil. Lo va a ser desde una perspectiva positiva (soporte de la acción) y también negativa

(ante resistencias a confrontar) en el ámbito concernido. Tiene una dimensión objetiva (estructura social), pero también discurso y grado de consciencia moldeable por la intervención consciente de los actores. Partimos del deterioro de la cohesión fordista sin sustitución efectiva, acuciados por la necesidad de resiliencia de los logros ante procesos de alternancia electoral[75].

Distribución del ingreso. Hay presencia de RCP en muchos aspectos que condicionan la distribución del ingreso en la economía actual, pero escasa influencia de su intervención real tanto en la distribución primaria como en la secundaria.

Complementariedad y macrorregulación. El papel de la RCP ha sido subordinado, brillando más por la permisividad y la inhibición que por la intervención activa. Las intervenciones puntuales, que han existido, han estado al servicio de la estrategia neoliberal, sin cuestionar, ni interferir de forma significativa en la delegación realizada en favor de la lógica del mercado y de los capitales.

4.2. El reto de optimizar el espacio de la RCP existente

Se asume que existe un SEC en el que no todo es posible y una estructura social atravesada por contradicciones, que propician una correlación de fuerzas y resistencias activas al cambio en planos muy diversos.

Resistencias en el ámbito sociopolítico de la sociedad concernida, en la que existe un ordenamiento jurídico con normas de distinto rango y distribución de competencias, en cuyo marco la capacidad del poder político para dictar leyes y mantenerlas depende de procesos electorales, en los que es previsible la alternancia. En la Unión Europea, como consecuencia de competencias transferidas de forma permanente y de acuerdos puntuales vinculantes. En organismos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), que establece y supervisa todo lo que se relaciona con el comercio exterior; la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el ámbito del trabajo; o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que puede exigir a sus miembros un determinado gasto en defensa sobre el producto interior bruto (PIB). Existe, además, la capacidad elusiva de los afectados para escapar de lo que rechazan, utilizando medios legales —libertad de movimiento de capitales, diferencias en los sistemas fiscales elegibles—, paralegales —recurriendo a toda la trama de consultores, abogados y lobbies— e incluso ilegales —variantes de fraude interno e internacional—. Hasta llegar a la que se deriva de la propia lógica del SEC, a través de la formación de expectativas o de las posibilidades de que el sujeto pasivo o la actividad empresarial elijan ubicación.

Ante este panorama, pocas dudas puede haber de la necesidad de una base social de apoyo sólida, activa y continuamente actualizada, que respalde al proceso a lo largo de toda su trayectoria. Sin ella el desafío de encontrar una senda que asuma la problemática y las dificultades de articulación, transiciones y metamorfosis deviene mera ensoñación.

Sin embargo, ¿qué logros serían posibles si fuéramos capaces de optimizar el espacio existente, con medidas que no sean incompatibles con la lógica del SEC, es decir, que, si se dieran las condiciones para hacerlo, serían aplicables sin generar una contradicción antagónica?

Inmediatamente, tendríamos que pensar en lo que sería necesario para hacerlo posible: apoyo social frente a resistencias previsibles, gradación acumulativa de pasos, resiliencia ante rotaciones electorales, inserción en el espacio internacional que no inhabilite, resituar la presencia relativa y la complejidad de la RCP, tanto en sí misma —legitimidad, funcionalidad contrastable (coste de estructura y procedimientos)— como minimizando la amenaza de captura por el establishment o de regresión ante los distintos tipos de regulación existentes.

4.2.1. Optimizar los elementos constitutivos de la RCP

Sistema político. El objetivo irrenunciable es conseguir que tenga y mantenga una alta legitimidad, sin las ausencias actuales en el plano mundial, con democracia sustantiva, representación capilar de la sociedad, transparencia, participación y minimización de la corrupción, haciendo de la diversidad y de la existencia de opciones de segregación de algunas de sus partes un estímulo permanente para evitarla no con coerción, sino con la cohesión y funcionalidad de la integración.

Ingreso y gasto público. Hay que empezar por ser conscientes de la trayectoria del sistema impositivo durante las últimas décadas y de la situación actual[76]*. Si ha sido posible la regresión, no hay razón para que no lo sea la inversión de esa tendencia. Para empezar, percibiendo los impuestos como medio que habilita la consecución de fines deseables y asumiendo el condicionamiento que se deriva del entorno mundial. Sabiendo que tanto en el ámbito interno como en la fiscalidad internacional existen las leyes (estructura de impuestos) y la práctica, que puede estar marcada por fraude y paraísos, graduando las medidas*

con pragmatismo en función de prioridad y dificultad, sabedores de que la percepción del comportamiento retroalimenta positiva o negativamente el proceso. En relación con el gasto público, hay que dotarse de un buen diagnóstico, prioridades y capacidad deliberativa ante opciones, así como de evaluación y ajuste de procedimientos y prestaciones.

Administración. Regeneración y optimización de la función pública, desde lucidez autocrítica y formación hasta el nivel que tiene su importancia: capacitación, promoción, experimentación, extensión de funciones, control de desempeño (corrupción) y utilización de la revolución digital para mejorar las posibilidades de regular.

4.2.2. Optimizar los tipos de actuación de la RCP

Actuación normativa coherente y capaz de evolucionar, que ayude a autorregularse a la propia RCP, a la vez que dando directrices, poniendo límites y estableciendo estímulos a la regulación mercantil y la RCp, en una combinación que permita ejercer una macrorregulación orientada por criterios de desarrollo cohesionado y sostenible del conjunto de la sociedad.

Actuación directa. Asumir funciones concretas de impulso y protagonismo directo, en la línea que apuntan algunos autores[77]*, cumpliendo las condiciones comentadas en apartados previos. Explorar la posibilidad de una planificación de nuevo tipo, dentro del campo que abre la revolución de la información.*

4.2.3. Optimizar la RCP de fuerzas estructurantes, componentes y relaciones del SEC, articulaciones

y macrorregulación

A partir de esta caracterización de la presencia que actualmente tiene la RCP, se trata de plantear la posibilidad de optimizarla, orientando la actividad económica hacia un desarrollo alternativo (DAL).

Inserción en sistema biofísico. Otorgar la prioridad debida a la insostenibilidad del MPC existente, con decrecimiento de recursos y energía como medio, no como fin. Cumplir y fomentar el desarrollo de una RCP consecuente de rango superior al Estado, sea en la Unión Europea o en acuerdos internacionales. Seleccionar acciones que sean operativamente posibles: consumo de energía, subvencionando y penalizando con coherencia actividades y prácticas, facilitar la reconversión y promover vectores del nuevo modelo, en especial las energías renovables. Amortiguar los efectos inevitables derivados de la crisis ecológica. Cuidar la calidad de la información dirigida a la opinión pública y a la educación, apoyando la transmisión de los planteamientos de las comunidades científicas y combatiendo la información falaz o tendenciosa. Transparencia y evaluación de objetivos, costes, inversión necesaria y empleo. Tomar en cuenta la dimensión territorial de la problemática, fomentando la participación ciudadana y un tratamiento temporal de objetivos y políticas.

TIC y revolución tecnológica en curso. Evitar que quede cautiva de intereses privados, ponerla al servicio de optimización, transiciones y DAL.

Dimensión espacial. Respeto y profundización de la legalidad internacional, fomento de la coexistencia pacífica y de una RCP efectiva de la actividad económica en el espacio mundial que supere el déficit actual. Inserciones adaptadas a las características y opciones de cada país, respetando su identidad y el margen de maniobra que sea compatible con las políticas generales. Exploración de las posibilidades que puede ofrecer una proximidad selectiva pero imprescindible. Ante el

imperialismo globalizado, hay que evitar las prácticas abusivas —clásicas y de nuevo tipo— de los poderosos, que pueden conducir a la desigualdad, a la explotación y a la depredación en la división internacional del trabajo. Preservar lo que puede aportar la Unión Europea, como área con una masa crítica en muchos planos que no tienen los Estados, impulsando posiciones progresistas en su seno y evitando su deriva regresiva. Soslayar la obsesión y la pugna por el liderazgo en el proceso de construcción de una nueva hegemonía, porque los objetivos deben estar orientados al fomento de la democracia, con respeto de las identidades y la diversidad, a inserciones compatibles con la soberanía sustantiva, a una articulación equilibrada de regulaciones, a la sostenibilidad ecológica, a la resiliencia defensiva y ecosocial, y a la mejora de la calidad de vida de las poblaciones.

Finanzas. Puesta en marcha inmediata de políticas concretas que pongan al SF al servicio del SEC, poniendo coto a las manifestaciones malignas del proceso de financiarización y sometiendo la globalización financiera a RCP.

Estructura y diversidad de capitales. Diferenciar y discriminar entre los distintos tipos de capitales y de modelos de empresa, empezando por hacerlos funcionales para la reproducción del SEC.

En relación con los conciertos con la RCp, hay dos planteamientos perversos, uno postula que todo es susceptible de concertación y que, si se hacen bien las cosas, el depredador puede funcionar bien en un concierto en el que se responsabilice de cuidar a las ovejas —es lo que dice una buena parte del establishment— y en el otro extremo, se sostiene que debe evitarse cualquier concierto, porque, a la postre, terminará por aplicar la lógica del capital y siempre será peor que la acción pública directa —es lo que dice una parte de la izquierda dogmática—. Frente a estas dos posturas, es posible explorar un planteamiento que sea sólido conceptualmente y, a la vez, pragmático. En primer lugar, habría que delimitar los bienes y servicios susceptibles de concierto, porque no todos lo son[78]. En segundo lugar, es importante precisar y cuidar los términos del concierto específico. En tercer lugar, es imprescindible dotarse de

procedimientos de evaluación, control y sanción que sean eficaces en contenido, rápidos de ejecución, baratos al no exigir estructuras pesadas y no capturables por los intereses afectados, sin olvidar que, si funciona bien, puede ensanchar la base social.

Trabajo. Construir una RCP con una visión integral del trabajo, capaz de diferenciar entre los distintos tipos —asalariado, autónomo, público, doméstico, voluntario—, de cuidar la compatibilidad, de dar a los problemas demográficos la atención que merecen —evolución de la población total, pirámide de edad, migraciones—, sin descuidar los temas de jornada y población activa ni despreciar la exploración de un ocio emancipador.

Mercado. Poner todos los medios al alcance de la RCP para evolucionar hacia una lógica mercantil circunscrita en actividades aptas para ser tratadas mercantilmente y cumpliendo las condiciones necesarias para que puedan hacerlo. Control del funcionamiento de los mercados existentes, con procedimientos y sanciones eficaces, y baratos de implantar.

Tasa de ganancia. Diferenciar el beneficio funcional e imprescindible para el buen funcionamiento del SEC procedente de actividades de suministro de bienes y servicios, del resto de variantes de apropiación de excedente, a través de formas de lucro ajenas a la lógica genuina del SEC. Penalizar las variantes espurias.

Demanda. Suficiente, pero no necesariamente prisionera del consumismo irreflexivo y del endeudamiento endémico, sino tendencialmente orientada hacia la satisfacción de necesidades, compatibles con la sostenibilidad ecológica y útiles para el logro de una vida humana digna, justa y de calidad. Combinar fomento y penalización.

Estructura social. ¿Cómo construir y mantener la base social que se precisa sin un sujeto social consistente que tenga condiciones objetivas compartidas, cohesionabilidad y capacidad de intervención? Ese es el problema. Hay que empezar por asumir la realidad para, a partir de ella, crear, mantener y desarrollar la base social que necesita la propuesta que se formula, siendo conscientes de las resistencias previsibles, fomentando la propia capacidad de resistencia y el debilitamiento de las fuerzas internas e internacionales opuestas.

Distribución del ingreso. Avanzar hacia una distribución equitativa del ingreso, actuando sobre su versión primaria, pero sin renunciar a las posibilidades de hacerlo también a través del ingreso y el gasto público, en todos los espacios con los que estamos conectados, no solo en el país.

Complementariedad y macrorregulación. ¿En qué puede consistir en este ámbito la optimización de la RCP? Tiene todas las posibilidades que hemos expuesto en los últimos apartados, también la de mejorar la articulación con las lógicas reguladoras que hemos agrupado en lo que hemos denominado "regulación social", evolucionando hacia otra combinación de regulaciones y otro grado de dominación del SEC, con una RCP menos capturable por los capitales, asentada en lo que la teoría de la regulación denominaría un modelo de desarrollo (MD), orientado hacia una calidad de vida sostenible.

Hay un orden social que es la constatación de lo existente, mezcla de hibridaciones (espaciales internas), inserciones (espaciales de ámbito mundial) y transiciones (temporales). Nada dice del grado que contiene o se aproxima a una complementariedad satisfactoria ni si ha sido capaz de segregar una trama funcional de instituciones, ni si esa combinación proporciona un MD sobre el que pueda asentarse de forma duradera la capacidad reproductiva del SEC, menos aún si al hacerlo va a ser capaz de satisfacer los objetivos genéricos de la actividad económica —una vida digna y sostenible —. Hoy ni representa ese supuesto MD para el SEC ni satisface los objetivos de la actividad económica. Además, la crisis y

permanencia del neoliberalismo está marcada por indicios inquietantes —surgidos al hilo de la pandemia, la guerra de Ucrania y el imperialismo globalizado—, que no estamos en condiciones de analizar, pero ante los que no se trata de dejar de hacer —por aspirar a objetivos más radicales— lo que está en nuestra mano.

5. Conclusiones

La economía actual descansa en una articulación de distintas lógicas reguladoras, pero opera en un contexto en el que el SEC tiene una posición dominante y es un hecho contrastable que cuando la versión dominante del capitalismo logra imponerse, conduce a la insostenibilidad.

Las posibilidades de la RCP están condicionadas, porque, desde el punto de vista abstracto, el SEC no está en el límite viable en un mundo finito; en segundo lugar, porque, en la práctica el MPC vigente, no es ecológicamente sostenible y comporta enormes amenazas para una humanidad que aspire a una vida digna en el planeta Tierra; en tercer lugar, por el riesgo de que los avances que puede conseguir la RCP solo sirvan para paliar los excesos que conducen a esos resultados, pero no para modificarlos cualitativamente.

No obstante, la RCP tiene un margen de maniobra que no es suficientemente valorado por muchas perspectivas críticas, un margen real, que puede erosionar el grado de dominio del SEC y marcar una tendencia hacia su subordinación si se crea una base social que lo propicie, si se modifica la correlación de fuerzas actualmente existente y se actúa sobre puntos críticos.

Sin un sistema político potente nunca podrá asentarse y durar la RCP que se necesita y sin una sociedad movilizada —en la que los ciudadanos se sientan protagonistas activos y comprometidos— nunca echará raíces el sistema político que la irrigue y la sostenga. En suma, sin sociedad movilizada no hay sistema político suficiente y sin sistema político suficiente nunca será duradera la RCP que se precisa. Luego, habrá que tomar en cuenta los antecedentes, la cultura y el contexto sociopolítico, también la sencilla importancia de “un país que funcione”, una forma simple de decir que, en lo que nos ocupa, por acción u omisión, acabamos por participar todos y no solo la calidad del Estado que está en la cúspide.

Es en este marco donde se necesita replantear el debate sobre las lógicas reguladoras en el momento actual, conectado pero diferente al que dio origen al Estado de bienestar y a las clásicas antinomias reforma o revolución, comunismo versus capitalismo.

La RCP que se propone no es una utopía, precisa de la existencia de condiciones que le son necesarias, está llena de posibilidades, pero también de riesgos y se mueve en un razonable grado de pragmatismo, en comparación con otras opciones, sean más radicales o más graduales.

Lo que está claro es que no se escribe en una página en blanco, en la que se pueden volcar objetivos razonables y pensar los medios adecuados para la consecución de cada uno de ellos tomado aisladamente. Es más difícil. Solo las sociedades que logren una identidad cohesionada, de la que emane una participación capilar intensa, que se materialice en un compromiso y una proactividad permanente serán capaces de dotarse de un Estado caracterizado por la legitimidad de su sistema político, la solidez de su estructura y la funcionalidad continuamente actualizada de su intervencionismo, es decir, solo sobre los cimientos de un Estado de esas características podrá desarrollarse una RCP que resuelva los problemas que le son inherentes, sin renunciar a ninguna de las posibilidades de su espacio, sabiendo articularse, respetar y, a la vez, subordinar a las otras lógicas reguladoras con las que está abocada a coexistir; solo desde esa combinación será posible insertarse de forma sana en las dinámicas de más amplio espectro espacial y navegar en el piélago de aguas pantanosas, brumas, tergiversaciones y resistencias que previsiblemente anidan en un futuro marcado por la invasión digital, los big data, los algoritmos y la inteligencia artificial.

Contemplar las transiciones híbridas —con grado de dominación incierto— es un vacío abierto a la experimentación orientada. La aparente modestia de la propuesta ofrece un amplísimo recorrido en el desarrollo y la maduración de las posibilidades que ofrece el espacio inicial de RCP, sobre todo si llega a enlazar con un proceso en el que las transiciones acierten a concretarse en pasos sucesivos acumulativos. Un conjunto cuya difícil ejecución proviene de que buena parte de la problemática previsible es novedosa, no trae bajo

el brazo respuestas técnicas contrastadas y solo experimentando podrán encontrarse soluciones a los desafíos que irrumpen irresueltos en un entorno espacial fluido, en el que las más de las veces distará de ser clara cuál es la unidad adecuada de ejecución, si la determinada por la proximidad, la del Estado o la de ámbito mundial.

La dificultad dispara el riesgo de que las soluciones disponibles solo crezcan en terrenos alejados de la democracia, en los que el autoritarismo y la regresión de los derechos parezcan peajes ineludibles en escenarios en los que incluso peligra el suministro de los bienes y servicios esenciales para la reproducción de la existencia social —por bloqueo en la capacidad reproductiva del SEC, cuando la sociedad todavía no dispone de un sistema alternativo de virtualidad contrastada—. Nada está garantizado. Que lleguen a materializarse las posibilidades dependerá del acierto y la perseverancia con que se desarrolle el proceso y actúe la RCP.

El contexto es sin duda amenazante, pero la posibilidad de encontrar senderos viables es mayor que si tuviéramos que enfrentarnos con rupturas radicales y sustituciones sistémicas absolutas en vez de movernos en los límites y umbrales de compatibilidad con cierto grado de permanencia del SEC, en un recorrido marcado por la exploración de nuevas formas de inserción en el entorno.

La capacidad y calidad regulatoria es un aspecto crítico que puede marcar la diferencia entre situaciones aparentemente similares. Si no somos capaces de resolver lo menos problemático, ¿es verosímil que lo seamos ante lo que en principio es desconocido y más difícil? Conseguir una sociedad cohesionada que sea capaz de dotarse de un Estado sólido, apto para promover una RCP al nivel de los desafíos previsibles es un objetivo que parece a la vez modesto y desmesurado. Lo es. La experiencia histórica de un largo siglo XX que se adentra en el XXI está sembrada de intentos fallidos y frustraciones, con la República Popular China como único caso, no necesariamente ejemplar pero sí diferenciado, que ha sido capaz hasta ahora de mantener su capacidad reproductiva. Si ante este horizonte alguien dice que el futuro es tranquilizador, tendrá que aportar un buen bagaje de argumentos para que su afirmación sea

creíble. Si dice que no hay horizonte, estará equivocado.

Todo hace prever que el cambio que puede lograrse en esta fase del proceso será, en el mejor de los casos, a la vez, substancial y limitado, porque la consolidación de la tendencia requiere de una transición de más calado, que esté claramente orientada hacia un DAL en el que el SEC no sea en absoluto dominante. La problemática de esas transiciones y de ese DAL no se abordan en este trabajo, pero no pueden ser ignoradas ni pospuestas como si fueran horizontes sin influencia real sobre lo que nos ocupa, porque la tienen y de enorme entidad[79].

Una última reflexión, a modo de coda, sobre el papel de la economía inclusiva[80] y de los economistas en este proceso. En el momento actual, tenemos que reconocer que estamos lejos de proporcionar una interpretación significativa de la actividad económica y de proporcionar instrumentos eficaces que habiliten una intervención eficaz para conseguir sus objetivos a escala global. En la fase de optimización, el desafío es superar esa carencia inicial, construyendo la representación, los indicadores, las categorías y los modelos que lo permitan. Ante las transiciones, es indudable que, para no perderse en el intento, tendremos que resolver nuevos problemas, de interpretación y de intervención, que hoy nos resultan desconocidos.

Capítulo 9

La articulación de los movimientos sociales

y el sector público en España

María A. Ribón

La financiarización de la sociedad, fruto de las políticas de globalización neoliberales, ha supuesto un aumento del poder del capital financiero. Por un lado, ha reestructurado la economía productiva y la gestión empresarial minusvalorando la sostenibilidad económica y medioambiental y, por otro, al reducir las rentas del trabajo y aumentar las rentas del capital sin un sector público que corrija el diferencial, ha reconfigurado las relaciones entre los distintos estratos sociales. Esto ha provocado un aumento de la polaridad política, social y económica con el consiguiente deterioro de la convivencia y la democracia. Esta situación ha suscitado propuestas de nuevas formas de organizar la economía tanto desde los movimientos sociales como desde la academia. Por una parte, los grandes movimientos siempre han defendido una democracia sustantiva en busca de un bien común que, al menos en el caso de Europa, se ha ligado a la defensa de lo público. Por otra, las propuestas de economías alternativas que desde la academia se han ocupado del deterioro medioambiental, las muy diversas formas de desigualdad o el debilitamiento de la democracia, han tendido a alinearse con planteamientos de la economía ortodoxa y no han incluido en sus teorizaciones la acción de los movimientos sociales como agentes de cambio social. Ello se ha traducido en microutopías que, hasta ahora, no han demostrado verdadero poder de cambio. Es necesaria una alianza de movimientos sociales democratizadores en torno a propuestas económicas alternativas para, a través de una sinergia, crear un proyecto utopizante dirigido a subvertir la preponderancia política del poder financiero y abordar las principales transiciones para una sociedad más justa y sostenible. Este trabajo explora las alianzas movimentales en España tanto en la esfera política no institucional, caso de las mareas, como en la institucional, caso de los consejos, para considerar si se

encaminan a ese proyecto utópico que transforme la sociedad y proteja el sector público.

1. Reutopizar desde la economía heterodoxa

A partir de los setenta y durante el proceso de globalización se impone un nuevo modelo de regulación y gobernanza que ha dado lugar a la sociedad financiarizada, entendida esta como aquella en la que el ámbito financiero expande su lógica e influencia adquiriendo gran trascendencia económica, política y social. Al tiempo que se fluidifica el keynesianismo, se introduce un pseudoliberalismo en el que los Estados no desaparecen, sino que modifican su papel a favor de lógicas de acumulación de capital (Peck, 2004). Con la promesa de crecimiento económico, bienestar, meritocracia y aumento de libertades económicas, políticas y sociales, los Estados desregulan y vuelven a regular para facilitar que los mercados privados controlen cada vez más aspectos de la vida social y ambiental (Castree, 2008). En primer lugar, se favorece la creación de una gran masa de capital con capacidad para moverse rápida e internacionalmente con el afán de maximizar rentas, lo que beneficia los movimientos especulativos y las crisis económicas. En segundo lugar, como se ha visto en el capítulo 6, los Estados se pliegan a las entidades financieras al aumentar la importancia de la deuda soberana como forma de mantenimiento de la actividad pública, otorgar gran relevancia a las agencias de calificación, socializar la deuda financiera haciendo que los contribuyentes paguen la deuda privada de los bancos y, en el caso de la Unión Europea, obligar a los Estados a financiarse a través de la banca privada. En tercer lugar, la naturaleza, la salud, la educación, la seguridad y los cuidados experimentan procesos de privatización, mercantilización y comercialización que convierten bienes públicos en bienes privados, y ciudadanos en clientes individuales. Así, por ejemplo, se produce la financiarización de la naturaleza, proceso mediante el cual la naturaleza pasa de ser un recurso económico a ser una fuente de rentabilidad en sí misma. Bienes naturales comunes, irremplazables y esenciales para la vida humana de la presente y las siguientes generaciones se convierten en propiedad privada controlada por capitales especulativos por

medio de certificados, créditos, acciones, bonos y mecanismos de compensación económica por su uso, deterioro y desaparición. De esta forma, la financiarización de la naturaleza ahonda en el camino de destrucción del medioambiente, propio de los regímenes económicos productivistas capitalistas o no capitalistas. En cuarto lugar y relacionado con las tres premisas anteriores, los inversores institucionales expanden su actividad y su poder. Por un lado, gestionan un inmenso volumen de activos financieros que les permite reorganizar a escala mundial el ahorro y las pensiones de los hogares. Por otro, redirigen sus inversiones reduciendo las dedicadas a préstamos y aumentando las dedicadas a acciones. Con ello, incrementan su capacidad de controlar la gestión de la empresa reorientándola más a la maximización de beneficios y a la distribución de dividendos entre el accionariado que a la reinversión y mejora de los salarios. La propia actividad pública adopta estas lógicas y la gestión pública se corporatiza, esto es, emula las prácticas privadas en aras de una mayor eficiencia, siendo esto, en ocasiones y tal como recomienda el Banco Mundial, un paso previo a la privatización (Baker y Cameron, 2002).

El proceso de financiarización, de la manera en la que se ha producido, ha aumentado las ganancias del capital, fortaleciendo el poder financiero, y ha disminuido las rentas del trabajo, debilitando a la clase obrera. Esto es, ha dilapidado los equilibrios de rentas y poder iniciados tras la crisis del 29 y continuados con el pacto social de posguerra y el desarrollo del capitalismo de bienestar. El resultado ha sido lo que Sousa Santos (2013) ha denominado “fascismo social”: un desequilibrio entre capitalismo y democracia en beneficio del primero y en detrimento del segundo. La compatibilización entre capitalismo y democracia requiere resolver la tensión entre la desigualdad inherente al capitalismo y la igualdad precisa en democracia, pues para que se dé una verdadera democracia es necesaria una distribución de recursos, posiciones y oportunidades económicas que permita que los ciudadanos estén integrados socialmente a fin de poder participar adecuadamente en la toma de decisiones. Por más que nunca se hayan alcanzado democracias con máximos niveles de participación ciudadana, el capitalismo de bienestar, con un sector público desarrollado, permitía resolver la tensión entre capitalismo y democracia al compatibilizar las dos lógicas contrapuestas: la del beneficio

privado y la de la distribución. Además, facultaba la reducción del conflicto social al garantizar unos estándares de vida mínimos.

El desequilibrio entre rentas del trabajo y del capital deteriora la democracia en dos órdenes. Por un lado, la soberanía pivota desde el común de la población hasta la élite económica. Los Gobiernos no toman sus decisiones sobre la base de las opiniones e intereses de la ciudadanía a la que se deben, sino sobre la de las opiniones e intereses de los poderes financieros reflejados en el llamado "riesgo país", las bolsas, las tasas de interés y las exigencias del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y, en el caso de Europa, la Comisión y el Banco Central Europeo. Como afirma Casais (2015: 3), se impone el gobierno de las finanzas "donde los capitales internacionales y sus agencias de calificación de riesgo quitan y ponen Gobiernos; exigen drásticos recortes en el gasto público; socaban los derechos de los ciudadanos e imponen transformaciones constitucionales a los Estados democráticamente electos" para garantizarse un trato preferencial. Por otro lado, la ciudadanía que ve frustradas sus expectativas de un mantenimiento o mejora de sus estándares de vida se desencanta con los partidos políticos tradicionales e incluso con el propio sistema político, percibiendo a todos como incapaces de cumplir sus cometidos y promesas. Las consecuencias de este desencanto son: un desinterés por la política, que se traduce en el crecimiento de la abstención; una apertura ante discursos que prometen soluciones fáciles, que se convierte en apoyo a partidos populistas; una polarización ideológica que genera problemas de convivencia y crecimiento de partidos extremistas; y, por último, una pérdida de confianza en la intervención de los Gobiernos que se refleja en un menor apoyo tanto a las políticas públicas de bienestar como a la democracia, porque, como afirmaba Raymond Aron (1991), la legitimidad de la democracia está ligada a la capacidad para lograr soluciones comunes satisfactorias.

El análisis y reflexión realizado sobre este proceso ha dado lugar a un repertorio de propuestas económicas alternativas, como la economía verde, azul, circular, del decrecimiento, solidaria, social, feminista, del bien común, del buen vivir o del don, entre otras. Estas propuestas varían en el aspecto que prevalece —el medioambiente, la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad social o la convivencia— y, por ello, al tiempo que son compatibles,

viven en tensión al intentar imponer cada una el objeto que prioriza. Se diferencian, también, en su potencial transformador, siendo en general limitado. Esto es, hay una tendencia a plantear cambios parciales, cuando no limitados, dentro de una economía ortodoxa. Así, las economías ecologistas que derivan de una visión estrecha de la sostenibilidad se interpretan como un capitalismo verde o un ambientalismo neoliberal que palía, pero al mismo tiempo perpetúa el sistema productivista destructor de la naturaleza.

Las propuestas de cambio actuales contrastan con los proyectos de transformación social generados hasta la primera parte del siglo XX. La modernidad se caracterizó por la metanarrativa de la emancipación del ser humano, grandes utopías y planteamientos macro que invitaban a imaginar nuevos mundos felices de manera holística y a hacerlos realidad a través de la política y de programas de acción revolucionarios. El relativo fracaso de estos programas y las guerras mundiales llevaron a la desilusión y abrieron un camino hacia una posmodernidad en la que proliferan micronarrativas de emancipación dentro de un pluralismo y un relativismo moral, microutopías o utopías sostenidas solo para grupos (Lyotard, 1987).

Los grandes proyectos utópicos han sido tildados de anacrónicos e injustos en una sociedad plural en tanto que proclaman una perspectiva totalitarista y unitarista de la sociedad. Sin embargo, hasta ahora, su sustitución por pequeños proyectos de cambio no ha logrado una sinergia transformadora hasta el punto de que el microutopismo ha sido calificado como “la negación del utopismo envuelta en una retórica utopizante”, pues sus pequeñas metas y sus limitados sujetos de emancipación están ligados al mantenimiento del orden social vigente (Misseri, 2011: 76). Después de todo, nos dice Martorell (2015: 448), si bien la totalidad social se ha esfumado, ha dejado paso a otra totalidad más pulida que las anteriores: el capitalismo. Aunque, quizás, siguiendo a Hinkelammert (2001), habría que especificar que el neoliberalismo es el beligerantemente antiutópico, pues se presenta como una utopía que impide la crítica del presente (Béjar, 2016: 365). Así pues, si realmente se quiere transformar el presente, hay que resolver dos problemas. El primero es desmontar los falsos utopismos económicos desde una economía heterodoxa. El segundo

es compatibilizar la elaboración de un proyecto con gran potencial transformador con la pluralidad propia de una democracia. La economía inclusiva puede responder a este reto si compromete la alianza de los grandes agentes de cambio social portadores de los proyectos emancipadores más importantes en la actualidad que son los grandes movimientos sociales.

2. Movimientos por una democracia sustantiva: más democracia y otra economía

Un movimiento social es una red de interacción informal de personas, grupos y organizaciones que cuestionan un determinado modelo de vida y tienen como objetivo llevar a cabo cambios sociales fundamentales a través de variadas formas de acción sostenidas en el tiempo. Los movimientos son plurales entre sí porque cada uno persigue un objetivo general diferente y son plurales internamente por estar configurados como redes informales que interpretan libremente cómo, cuándo y hasta dónde perseguir dicho objetivo. Así que, dentro de cada uno existen líneas que luchan por imponer distintas interpretaciones del cambio deseado y cada una de ellas converge (o diverge) en distinto grado con otras líneas de otros movimientos. Esta pluralidad es un factor importante, pero no suficiente para convenir el carácter democratizador de un movimiento social.

Para que un movimiento sea democratizador, tiene que promover la igualdad, la emancipación o el fin de una explotación. Los grandes movimientos —como el sindicalismo, el ecologismo, el pacifismo, el feminismo, el consumerismo y todos aquellos que pueden englobarse en la defensa de los derechos humanos y las libertades— lo hacen. Son democratizadores, en primer lugar, porque necesitan espacios de libertad desde los que cuestionar el orden social y la ideología dominantes, por lo que tienden a alinearse y luchar por regímenes donde estos se garanticen. En segundo lugar, porque defienden formas de gobernanza de amplia y generalizada participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, entendiendo que solo cuando esta se da puede afirmarse que el poder reside en el pueblo. Por ello, se alejan tanto de la noción de democracia representativa como de cualquier variedad de democracia social en donde, aunque se reconozca a las organizaciones de la sociedad civil como sujetos políticos que participan en el ámbito público, esta participación no es

significativa. En tercer lugar, son democratizadores porque defienden formas de democracia con amplios contenidos, considerando que la democracia no es solo un conjunto de reglas formales para la selección de élites gobernantes, sino un mecanismo para que los propios ciudadanos regulen colectivamente la convivencia buscando el bien común. Es más, los movimientos sociales son democratizadores porque amplían el propio concepto de bien común en el momento en el que identifican una situación antes dada como natural como problemática y proponen soluciones. Estas van desde las asumibles por la colectividad —pues la legitimidad de los movimientos se basa en la presentación de proposiciones creíbles— hasta las altamente arriesgadas —pues los movimientos no tienen que preservar votos o mercados—. Es el éxito que tienen los movimientos para convencer a la ciudadanía de cuáles son las problemáticas y sus soluciones lo que empuja a los partidos políticos a integrarlas en su agenda para obtener rédito electoral. Al ampliar el concepto de bien común, amplían también las materias en las que tienen que intervenir los Gobiernos y, por tanto, el sector público.

El contenido de la democracia se materializa en derechos. La extensión de estos a lo largo de la historia ha posibilitado el desarrollo gradual de una democracia y una ciudadanía políticas, civiles y, posteriormente, sociales. La extensión de contenidos o derechos se dirige ahora, más de un siglo después de su presentación teórica, a una democracia y una ciudadanía económica en donde el sector público juega un papel trascendente. La democracia económica es la ampliación de los derechos de los ciudadanos frente a los del capital o, dicho de modo más específico, la extensión de los principios ciudadanos que rigen la esfera política a la economía y a la empresa. Conlleva nuevos y radicales modelos de activación y participación en la gobernanza financiera para empoderar a la gente en la gestión de finanzas públicas y limitar el poder de las finanzas (McCarthy, 2019). Supone imponer lógicas más plurales, esenciales para la vida social y natural a largo plazo en el funcionamiento de estas (Fernández Steinko, 2013: 152). Supone una reorganización del sector público en cuanto implica, entre otras cuestiones, reconsiderar en beneficio de la ciudadanía los bienes colectivos que quedan fuera de la lógica de la acumulación privada, así como la cobertura de necesidades

políticas, económicas, sociales y medioambientales mediante las distintas formas de propiedad (privada, social, estatal o cooperativa). Entre sus aspectos centrales se encuentran garantizar las oportunidades de tener una actividad laboral digna, proveer de servicios sociales amplios y universales, diseñar políticas de vivienda que hagan efectivo el derecho a su acceso, facilitar el consumo de productos y servicios para el bienestar en condiciones de seguridad para la salud, las propias finanzas y el medioambiente, y proporcionar salarios sociales contra la exclusión. A ello se suma el desarrollo de iniciativas de participación real en la economía a través de, por ejemplo, la democracia en el trabajo o los presupuestos participativos.

Los principales movimientos sociales tienen un largo historial de lucha por la democracia económica en general y por cada uno de estos ítems en particular. En España esta lucha queda patente en los discursos de las organizaciones movimentales desde la transición. Por ejemplo, para el sindicalismo de entonces, la esencia de la democracia es incidir en el propio futuro para lo que hay que introducir esta en la economía y en la empresa, porque no es justo que los ciudadanos estén expuestos a una economía que conduce recurrentemente a crisis cuyas consecuencias más negativas recaen sobre la clase obrera, como no es justo que los trabajadores sistemáticamente excluidos de las decisiones de la empresa y, por tanto, no responsables de su devenir, sean las primeras víctimas de una desafortunada gestión y organización empresarial. El trabajo digno es el medio privilegiado de integración social; el desempleo es un drama personal, social y político para cuya resolución se solicita el incremento del sector público; los bienes y servicios públicos son parte del salario de los trabajadores que, además, al garantizar unas prestaciones, por ejemplo, en sanidad, educación o disfrute del medio natural, refuerzan la capacidad negociadora de los trabajadores frente al capital (Ribón, 2015: 362-402).

El feminismo identifica todas las barreras de género que impiden la plena integración en igualdad de la mujer en el mercado de trabajo, que es redefinido como un derecho inalienable y una vía de autonomía y libertad en democracia. Vincula la situación de la mujer en el mercado laboral con la situación en el hogar, abogando por la socialización del trabajo doméstico y de los cuidados, dentro

de una política feminista de los servicios sociales libre de paternalismo y beneficencia. Con este planteamiento, el feminismo liga la emancipación de la mujer a un sector público con perspectiva de género.

El ecologismo atribuye el deterioro medioambiental a la imposición de modelos de desarrollo basados en criterios económicos, productivistas, cuantitativos, competitivos y codiciosos que generan la infelicidad de unos para alimentar los sueños consumistas de otros. Así, el sistema que destruye el medioambiente es al mismo tiempo socialmente excluyente y, en este sentido, debilitador de la democracia. El ecologismo parte de la premisa de que todas las personas potencialmente afectadas por un riesgo deberían tener la oportunidad de participar en la toma de decisiones de las políticas que intervienen en él. Por ello, primero apuesta por una democracia local al entender que la mayoría de los problemas medioambientales ocurren en un territorio determinado y, una vez que los riesgos traspasan fronteras con asiduidad, suma a ello un componente transnacional. No obstante, puesto que entre los afectados están también las generaciones futuras que no tienen posibilidad de participar en las decisiones, los herederos del planeta deben ser tratados como una población que proteger por los Gobiernos que no puede ser obviada por mayorías electorales del presente con objetivos de bienestar egoístas. Por último, la financiarización de la naturaleza introduce la democracia económica en la agenda del ecologismo. Para este, el propio deterioro medioambiental parte de un error de discernimiento entre el ámbito privado y el colectivo de la naturaleza que tiene que corregirse con un cambio revolucionario en la forma tanto de legislar como de gestionar lo público que garantice el principio constitucional de conservación de la naturaleza.

El pacifismo es el movimiento más profundamente democratizador y transformador debido a su amplia concepción de la paz —positiva, imperfecta, neutra, sistémica y que conlleva la ausencia de todo tipo de violencia (física, estructural, cultural y simbólica)—, la justicia social e, incluso, la incardinación del ser humano en armonía con el resto de seres vivos. Su reticencia ante la concentración del poder en los Estados se equilibra con la consciencia de que existen otros poderes privados cuya única forma

de tenerlos bajo control es mediante su sometimiento a la política y, por ello, se alinea con las actuaciones del sector público en aras de esa amplia concepción de paz que incluye inexorablemente la justicia social.

El consumerismo tiene un rango de pensamiento muy amplio que oscila desde el individualista liberal, que solo actúa de manera utilitarista, hasta el más social y solidario, que mira por el acceso al consumo de colectivos vulnerables para su plena integración social. El consumerismo social batalla contra los abusos de las grandes empresas y entidades financieras que transfieren de manera engañosa rentas de los trabajadores al capital y solicita, consecuentemente, leyes y controles públicos efectivos que lo eviten. También lucha por garantizar de manera generalizada el acceso a servicios públicos de calidad: sanitarios, educativos, de transporte, comunicaciones, energéticos, etc., bien sean directamente proporcionados por las Administraciones, bien provisionados por empresas privadas financiadas o no por el sector público.

3. Alianzas movimentales por una economía inclusiva

Un proyecto de economía utopizante está obligado a incorporar todas las visiones y todos los agentes que promueven transiciones para un mundo más justo: transición ecológica, feminista, obrera, consumerista, pacifista, por los derechos humanos, las libertades y la democracia. Y lo tiene que hacer de manera integradora y no como mera suma de elementos diferenciados, es decir, teniendo en cuenta el impacto de unas transiciones sobre otras a fin de evitar reticencias, desacompasamientos y efectos negativos que las malogren. El análisis y la reflexión desde la economía heterodoxa tiene ahí una labor que hacer, pero, al menos hasta el momento, el mero pensamiento dirigido a una minoría intelectual ha sido incapaz de cambiar por sí solo el mundo. De ahí que se plantee incluir a movimientos que pueden hacer acercamientos discursivos y accionariales.

Las alianzas movimentales han estado presentes desde los mismos inicios de los movimientos y han sido especialmente activas en olas democratizadoras (donde se transita de un régimen autoritario a uno democrático) y en olas redemocratizadoras (donde se transita hacia formas más amplias de democracia). Tienen como propósito el fortalecimiento mutuo y la consecución de un objetivo común. Se realizan compartiendo discursos, miembros, recursos y acciones. De estos cuatro ítems, el primero es básico, pues se necesitan interpretaciones comunes sobre la diagnosis de los problemas, los pronósticos de las soluciones y las acciones para implementarlas a fin de sostener el acercamiento. Las alianzas son más fuertes cuando las interpretaciones sobre la emancipación del sujeto que le es propio —mujeres, trabajadores, víctimas de todo tipo de violencias o personas privadas del disfrute del medioambiente o de consumos para el bienestar— se realizan de manera amplia. Entonces, los movimientos intersectan y de ahí surge el ecofeminismo, el sindicalfeminismo, el sindicalpacifismo, el ecopacifismo, el ecoconsumerismo, etc. Por ejemplo, para el ecofeminismo, la

explotación de la naturaleza y la subordinación de las mujeres responden a una lógica común que es la de la supeditación de la vida al beneficio económico. La solución es ajustar la organización política, relacional, doméstica y económica a las condiciones de vida. En el ámbito económico, la solución se materializa en la economía del cuidado, refiriéndose este tanto al cuidado de la naturaleza como al cuidado de las personas. En la economía del cuidado, el sector público se identifica como el actor encargado, por ejemplo, de controlar y garantizar el acceso a los bienes naturales comunales, así como garantizar el acceso a servicios de asistencia a personas dependientes o servicios universales de salud sexual y reproductiva. Ahora bien, la convergencia narrativa es un paso necesario, pero no suficiente, para una alianza, pues también es necesario el despliegue conjunto de acciones tanto a nivel de las élites de las organizaciones movimentales como, sobre todo, a nivel de las bases.

No toda alianza movimental sirve a la causa de una economía democrática y transformadora como es la economía inclusiva. Para que sirva, tiene que contener una narrativa que desafíe el poder del capital. Los denominados “nuevos movimientos sociales” —que son todos menos el sindicalismo— han sido acusados de centrarse en aspectos culturales y no cuestionar suficientemente el orden social establecido. Sin embargo, en ellos también existen tradiciones con visión de clase cuyas interpretaciones convergen con el viejo movimiento obrero, que es quien tradicionalmente ha desplegado un discurso que contrapone capital frente a trabajo. A pesar de la convergencia narrativa, los nuevos movimientos son reticentes a aliarse con un viejo sindicalismo que, desprestigiado y debilitado, en el contexto actual, tiene más éxito manteniendo actitudes defensivas que logrando mejoras en las condiciones de vida y trabajo de la clase obrera. Y, sin embargo, si todos los movimientos anteriormente mencionados son importantes para la consecución de una sociedad alternativa, el sindicalismo lo es especialmente, porque, a pesar de su actual debilidad, ningún otro ha desafiado o es capaz de desafiar el poder económico en serio, pues su ubicación estratégica en la producción del capital le proporciona una capacidad única para combatirlo (Meiksins Wood, 1988). Así que, prescindir de él resta muchas oportunidades de éxito al cambio. Lo mismo cabe decir del consumerismo. Es razonable cuestionar hasta

qué punto una economía con vocación transformadora, en un mundo en el que las finanzas están en el origen del creciente malestar social y del debilitamiento de la democracia, puede incluir unos movimientos y prescindir de aquellos otros como el sindicalismo y el consumerismo, centrados en dos roles económicos predominantes: el rol de trabajador y el rol de consumidor.

El feminismo de la segunda ola tuvo muy claro que para conseguir la emancipación de la mujer tenía que introducirse en el sindicalismo hasta que este interiorizara el principio de igualdad entre hombres y mujeres. En España, las organizaciones feministas de la transición atrajeron a mujeres sindicalistas que fueron después la voz del feminismo en los sindicatos. Al tiempo, mujeres trabajadoras descubrieron el feminismo a través de las organizaciones sindicales. Así, ya durante la transición, organizaciones feministas y sindicalistas coincidían en señalar la responsabilidad del sector público en la extensión de servicios de cuidados. El éxito del feminismo no se entiende sin su estrategia de expansión de ideas en todos los agentes sociales (Ribón, 2015).

En la España de los años ochenta, el ecologismo entró en el argumentario de los dos principales sindicatos, CCOO y UGT, venciendo las reticencias de quienes veían en él un movimiento conservador tanto en lo natural como en lo social. No obstante, el ecologismo no ha logrado volver verde el interior del sindicalismo ni mucho menos adentrarse en el frágil consumerismo. La penetración del feminismo y del ecologismo —como del pacifismo, el movimiento por los derechos humanos, etc.— en el consumerismo se hace harto complicado en una sociedad consumista y, sin embargo, no existe otro camino que el de introducir nuevos valores éticos y modificar hábitos de consumo para una transformación social profunda.

4. Alianzas movimentales en el espacio público no institucional

Los movimientos sociales son actores de la sociedad civil que intervienen en el sistema político de dos formas distintas. Una es a través de la acción en la política no institucional al cuestionar el orden social vigente y llevar a cabo actuaciones con un nivel variable de confrontación. El poder que tiene un movimiento social en este espacio depende de su capacidad asociativa y de movilización que, a su vez, se relaciona con factores como su estructuración, sus alianzas, la identificación de la población con su causa y la percepción que tenga esta de que su participación es eficaz.

La crisis económica financiera iniciada en 2007 se convirtió en una crisis de legitimidad cuando el Gobierno de España, siguiendo las indicaciones de la Comisión Europea y del Fondo Monetario Internacional, lanzó un primer paquete de medidas de austeridad para reducir el déficit que golpeaba duramente al sector público. Esto intensificó la percepción ciudadana de que se estaba gobernando para las élites económicas en perjuicio del conjunto de la población y la crisis de legitimidad se convirtió en el caldo de cultivo del conjunto de movilizaciones iniciadas en mayo de 2011. Esta consecución de hechos es coherente con la idea de que el Estado de bienestar es un pacto entre gobernantes y gobernados por el cual los primeros prestan un volumen creciente de servicios y los segundos, a cambio, limitan su participación política al momento electoral. La política de recortes resquebrajó este pacto y activó la participación. La movilización comenzó como una protesta heterogénea y difusa, que incluía planteamientos de reforma radical del sistema en donde las reivindicaciones en torno al sector público quedaban difuminadas y continuó con protestas específicas en torno a la defensa de sectores o servicios públicos concretos, en donde se diluía el cuestionamiento del sistema.

El movimiento de indignados, o 15M, liderado por organizaciones a

favor de una democracia real y otro tipo de economía, desplegó un discurso políticamente ambiguo. Un discurso ambiguo permite la adhesión de perfiles sociales muy heterogéneos: desde quienes demandan reformas paliativas hasta quienes anhelan reformas radicales. A fin de garantizar la transversalidad y de que organizaciones consolidadas —especialmente partidos y sindicatos señalados como parte del sistema a cambiar— no se hiciesen con el control de la acción, los promotores realizaron una llamada para que estos permaneciesen al margen. Los sindicatos, a pesar de considerar que las reivindicaciones de los indignados eran la suyas, asumieron esta invisibilidad y los sindicalistas participaron solo a título individual. El objetivo de transversalidad quedó garantizado y el ambiente participativo, prodemocracia y de cambio social actuó como llamada tanto para una ciudadanía puntualmente descontenta como para unos activistas que venían de largo demandando un cambio. Así, feministas y ecologistas hicieron su aparición en las movilizaciones (Ribón y Roca, 2022).

La experiencia del feminismo y del ecologismo en este fenómeno contiene muchos paralelismos. El primero se autoincluyó con el eslogan “La revolución será feminista o no será”, el segundo, con los lemas “La revolución será verde o no será” y “La revolución será verde o no habrá donde hacerla”. Ambos justificaron su presencia bajo la premisa de que sin igualdad —entre hombres y mujeres o entre personas en el disfrute de un medioambiente diverso, rico y saludable— no hay democracia. Ambos, también, plantearon que es posible y necesaria otra economía que incorpore el enfoque feminista, en un caso, y ecologista, en el otro.

Un análisis de las reivindicaciones de las asambleas feministas repartidas por el territorio deja patente que sus reclamaciones abarcaron todos los ítems referidos a la igualdad —desde las cuestiones económicas hasta las culturales, pasando por la denuncia de la violencia— y que no contienen elementos originales —si bien entra con fuerza el debate sobre la transexualidad—. La cuestión económica es prioritaria y, dentro de esta, la defensa del sector público, pues se reconoce que el proceso de financiarización golpea la economía de los cuidados y por ello se aboga por su socialización completa. La primera razón para estar en la calle, concluye la comisión feminista de Plaça Catalunya, es “una sociedad en la que

el centro sean las personas y no los mercados. Por eso decimos: servicios públicos gratuitos y vitales como la educación, la salud, la atención y cuidado a la infancia y a las personas con necesidades especiales de atención frente a los recortes sociales, la reforma laboral y de las pensiones". La dinámica del ecologismo es similar: los manifiestos de las distintas asambleas recopilan una amplia variedad de reivindicaciones del movimiento en donde el déficit democrático y el reordenamiento de la economía para el bien común es prioritario y en donde se señala al sector público como el responsable de promover ciudades y comunidades sostenibles a través del cuidado de los espacios naturales, la organización de energías limpias, transportes y servicios colectivos.

El valor del feminismo y el ecologismo en estas movilizaciones no estuvo ni en la aportación de novedades temáticas ni en la concreción de reivindicaciones. El valor estuvo en el debate asambleario, la propagación de argumentos entre nuevas generaciones, la compartición del espacio de protesta dentro de un conjunto de movilizaciones plurales y la demostración de un músculo para posteriores representaciones como las que después se han ido sucediendo por la emergencia climática o por los derechos y seguridad de las mujeres.

El éxito del 15M dinamizó movilizaciones sectoriales que comenzaron por la formación de plataformas que fueron convergiendo en alianzas denominadas "mareas", esta vez sí centradas en la defensa de lo público. Las mareas corroboran la tesis de Johnston, quien ya en 1994 advertía de que las coaliciones prevalecen en el sector público porque es ahí donde operan grupos de consumidores que comparten intereses con los trabajadores.

La marea verde por la educación tuvo como germen la Plataforma Estatal por la Escuela Pública. Esta marea congregó a asociaciones de padres, del movimiento estudiantil y de renovación pedagógica y, sobre todo, a organizaciones sindicales, lo que resulta coherente con la alta sindicalización de los trabajadores de la educación pública. Las protestas de esta terminaron por eclipsar las de la educación concertada, también afectada por los recortes.

La marea blanca es una red compleja que surgió de asambleas de hospitales y centros de salud que se organizaron en plataformas y

en federaciones de asociaciones, como la Mesa en Defensa de la Sanidad Pública, la Plataforma Asamblearia de Trabajadores y Usuarios por la Salud, la Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública y la Coordinadora Antiprivatización de la Sanidad Pública. La marea blanca reúne a sindicatos generalistas, sindicatos sanitarios, asociaciones profesionales proclives a la defensa de intereses particulares o corporativistas y asociaciones de usuarios, enfermos y familiares de enfermos de gran raigambre en el sector.

La marea violeta en contra de los recortes en las políticas de igualdad, la Ley de Autonomía Personal y la ley de derechos sexuales y reproductivos considera estos recortes, que desmontan los servicios a mujeres, como un ataque a los avances en materia de igualdad. En la marea violeta participan una larga lista de asociaciones feministas de muy desigual tamaño y extensión territorial, a las que se suman organizaciones no gubernamentales y secciones territoriales de sindicatos y ecologistas.

La marea amarilla en defensa del Servicio Público de Justicia tuvo como motor la Plataforma Justicia para Todos y la plataforma contra la privatización del Registro Civil. Congregó a nivel nacional a organizaciones de consumidores a través del Consejo de Consumidores y Usuarios, sindicatos y asociaciones tan relevantes como el Consejo General de la Abogacía, Jueces para la Democracia, la Unión Progresista de Fiscales o la Unión Progresista de Letrados de la Administración de Justicia.

La marea naranja en defensa del Sistema Público de Servicios Sociales fue impulsada por la Alianza para la Defensa del Sistema Público de Servicios Sociales, auspiciada a su vez por el Consejo de Trabajo Social. Contó con organizaciones sindicales, profesionales y de usuarios, y además con instituciones de la Administración —como el Comité para el Bienestar Social— universidades, organizaciones no gubernamentales y organizaciones económicas del tercer sector. La incorporación de estas dos últimas se explica por su trabajo con colectivos vulnerables y sufrir los recortes presupuestarios.

A efectos de lo que aquí interesa, lo más destacable de las mareas es que son alianzas muy limitadas. En primer lugar, son acciones

colectivas defensivas que no cuestionan el sistema, aunque censuren la gestión de una crisis que forma parte de este. La defensa de lo público le reporta una alta legitimidad social y un seguimiento digno, aunque variable dependiendo de la percepción social de la importancia del sector o servicio. La falta de cuestionamiento del sistema le permite incorporar a asociaciones profesionales poco proclives a cuestionar grandes políticas —como las de la judicatura, la abogacía y la medicina—, que inquietan al poder político cuando lo hacen. Cabe recordar que la marea amarilla, menos mediática, pero respaldada por relevantes asociaciones profesionales, fue la que resultó más exitosa, consiguiendo paralizar la privatización del Registro Civil y la imposición de unas tasas judiciales que dificultarían el acceso a la justicia.

En segundo lugar, las mareas son alianzas limitadas porque no promueven un tejido movimental tupido trasladable a otras luchas. La sectorialización de las protestas, al mismo tiempo que favorece su éxito, también limita su poder de transformación, pues no hay una conexión con otras mareas ni un cuestionamiento general de la economía. Excepto en la marea violeta, los movimientos protagonistas se limitan a dos, sindicalismo y consumerismo, y dentro de estos solo hay dos organizaciones que tengan presencia en todas las mareas: los dos grandes sindicatos, Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT). Son precisamente ellos los que, como hilo de unión, intentan hilvanar a agentes de distintas transiciones en lo que ellos bautizan como Cumbre Social.

La Cumbre Social puede interpretarse como una respuesta de CCOO y UGT a la marginación a la que el 15M los había condenado, así como un aprovechamiento del protagonismo adquirido en las mareas. Ambas centrales auspician este foro como “espacio de reflexión y debate sobre los principales retos de la sociedad española” y como “plataforma unitaria para la movilización social y democrática”, con vocación de permanencia en el tiempo. Es una iniciativa que aprovecha la crisis y sus consecuencias para forjar una alianza entre organizaciones sociales tanto movimentales como no movimentales. En su primera convocatoria en septiembre de 2011 logró reunir a representantes de 160 organizaciones que agrupaban a más de 900 entidades y en 2022 congrega a 205

organizaciones. En la Cumbre Social se entremezclan asociaciones de escasa actividad, pocos miembros o restringido ámbito territorial con entes de gran relevancia. Entre estas se encuentran organizaciones sindicales, feministas (entre ellas la Coordinadora Feminista), ecologistas (con cuatro de las cinco grandes: SEO Birdlife, Amigos de la Tierra, WWF y Greenpeace), pacifistas, consumeristas, las dos grandes LGTBI (la Federación de Lesbianas, Gays y Transexuales y Bisexuales, y la Fundación Triángulo), de migrantes y ayuda a migrantes (como CEPAIM), de colectivos con necesidades especiales (como la Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica), de cooperación y desarrollo (como la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, que agrupa a 500 organizaciones), de derechos humanos y democracia (como Amnistía Internacional y ATTAC), de asistencia social (como Cáritas), vecinales (como la Confederación Estatal de Asociaciones Vecinales), de padres de alumnos y estudiantes (como la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnado y la Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes), de jóvenes (como el Consejo de la Juventud de España), profesionales (como la Asociación Jueces para la Democracia, asociaciones de letrados, los consejos oficiales de médicos, trabajadores sociales, educadores sociales y psicólogos), de empresas y empresarios (como la Confederación Empresarial Española de la Economía Social, la Confederación General de las Pequeñas y Medianas Empresas del Estado Español y la Federación Nacional de Asociaciones de Empresarios y Trabajadores Autónomos) y empresas sociales (como el Grupo Mondragón). No obstante, hay notables ausencias como las de sindicatos no sistémicos, nacionalistas o sectoriales presentes en las mareas; grandes organizaciones pacifistas o Ecologistas en Acción que es, de las cinco grandes asociaciones ecologistas del país la que tiene mayor tradición de compromiso con la democracia y la sociedad.

Las declaraciones de la Cumbre son una defensa del sector público, la democracia y el bienestar. Esta defensa, enaltecida y general en sus primeras convocatorias, va concretándose con el tiempo. La Cumbre aboga por políticas para combatir la exclusión social y el desempleo, que materialicen el derecho a la vivienda y la dación en pago, que proporcionen pensiones dignas, que garanticen los derechos de las mujeres, que apuesten por la sanidad y la educación

pública, que sean un compromiso real contra la emergencia climática y que desarrollen la democracia local y la prestación de servicios sociales por parte de los ayuntamientos. También promueve la revisión del régimen actual de comercio con el fin de desembocar en un modelo basado en más democracia, cooperación, participación ciudadana, derechos humanos, justica social, igualdad y sostenibilidad.

El valor de la Cumbre Social está en lo que el 15M o las mareas no pudieron ofrecer: un foro con carácter permanente, en el que estructuras organizativas pertenecientes a distintos movimientos sociales y sectores —incluidos algunos que no eran visibles en las anteriores como la infancia, las artes, los deportes, el transporte y las comunicaciones o el orden público— se reúnen para reflexionar y aunar acciones. Podría decirse que la Cumbre es una aportación a la creación de una alianza movimental para aglutinar distintas transiciones, pero con muchas limitaciones. La primera es el escaso compromiso de muchos de sus miembros, pues, aparte de sus promotores, son pocas las instituciones que difunden públicamente su participación en ella. Esto se relaciona con la segunda limitación: su escaso eco social. La tercera limitación es la escasa profundidad de sus discursos públicos, pues los debates que se establecen en cada foro se resumen en escuetas declaraciones que no trasladan a su activismo todas las conexiones que existen entre movimientos. La cuarta limitación es que la reflexión colaborativa no se traslada a la acción colaborativa en casos concretos. La cooperación en torno a casos en los que entran en conflicto intereses de distintos movimientos —como ocurre en múltiples ocasiones entre el sindicalismo y el ecologismo, entre el ecologismo y el consumerismo, entre el consumerismo y el movimiento por los derechos humanos, etc.— visibilizaría la compatibilización de transiciones. La quinta limitación es su restricción a las élites movimentales pues, aunque estas tengan un importante papel en la promoción de alianzas, a tenor de lo estudiado por Tatterstal (2010) para el sindicalismo, el éxito de las alianzas depende de la participación de las bases. De hecho, el que la Cumbre sea un foro centralizado en el que no participan las redes locales sería una de las causas del escaso compromiso y eco social. Para que la Cumbre Social se convierta en un foro de intersección entre transiciones, tiene que superar estas limitaciones y ello desde la generosidad de

los promotores, pues, como advertía Waterman en 1993, en la convergencia y ensamblaje de reclamaciones de los movimientos sociales, el sindicalismo no puede imponer como prioritaria su lucha si no quiere correr el peligro de la automarginación.

5. Alianzas movimentales en el espacio público institucional

En un Estado de derecho, existen espacios públicos institucionales para que los ciudadanos participen en la política más allá de las urnas. Estos espacios sirven para la manifestación de ideas, la interlocución pautada y la canalización del conflicto. La participación en el espacio institucional se vehicula a través del tejido asociativo: resultado de la libre voluntad de aunar y compartir intereses, y del que las organizaciones movimentales forman parte. Los movimientos combinan su acción de confrontación en el espacio público no institucional con su acción de presión en el espacio institucional. El poder que tienen en ambos está relacionado: el poder en el ámbito formal se nutre de la fuerza mostrada en la calle, por lo que los movimientos están obligados a mantener su presencia en la misma. Esto es, si los movimientos no convencen a la ciudadanía y no movilizan, entonces, ni provocan el cambio cultural en la población ni pueden ejercer presión ante las instituciones. A su vez, el poder que los movimientos demuestran en la calle se valida con su capacidad de influencia en el espacio institucional, por lo que las organizaciones movimentales tienen el incentivo de presentarse ante la ciudadanía y las instituciones como actores legítimos que consiguen objetivos intermediando con la Administración.

No obstante, el poder de los movimientos en el espacio formal tiene dos grandes limitaciones. Una es que es un poder delegado y regulado por las propias instituciones y, por tanto, condicionado a que no se vuelva excesivamente contra ellas. Así, no cabe esperar que en el espacio institucional se geste una gran transformación que altere el orden social existente, aunque sí que en él se evidencien los cambios deseados, especialmente aquellos que tienen que ver con el sector público. Otra limitación es que en el espacio institucional convergen tanto organizaciones movimentales, que representan intereses de una comunidad, como organizaciones de grupos de interés, que representan los intereses de sus miembros,

así como grandes corporaciones, que responden a intereses de una élite muy restringida. Esto rompe con el principio democrático básico según el cual lo que otorga poder es el respaldo ciudadano.

En España, los movimientos sociales tienen un lugar asegurado en los consejos que existen a nivel autonómico y nacional tales como el Consejo Económico y Social, el Consejo Asesor de Medio Ambiente, el Consejo de Participación de las Mujeres, el Consejo de Participación de las personas LGTBI, el Consejo de Consumidores y Usuarios, el Consejo Nacional de la Discapacidad o el Consejo Escolar del Estado. La incorporación de actores y materias de distintos movimientos en cada uno de ellos muestra las potenciales alianzas movimentales que ahí pueden establecerse, así como la atención al sector público en ellas.

El Consejo de Participación de Mujeres tiene una composición unimovimental en tanto que en él solo están representadas asociaciones de mujeres. 20 organizaciones ocupan sendas vocalías, lo que pone de manifiesto la atomización del feminismo. Su actividad está muy centrada en la recepción de información y en menor medida en la elaboración proactiva de propuestas, aunque tanto informes como propuestas giran en torno a políticas públicas para la igualdad y, entre todo ello, destaca el pacto por los cuidados dirigido a establecer un sector público que los garantice.

El Consejo de Consumidores y Usuarios está integrado por 15 vocales en representación de las asociaciones y cooperativas de consumo. No incorpora otros actores movimentales, aunque tiene entre sus funciones “favorecer el diálogo social, en especial, potenciando la colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales”. Una revisión de sus actividades da cuenta de que, además de orientar sobre la provisión diversa y segura de bienes y servicios, aborda multitud de materias que lindan con otros movimientos. Por ejemplo, se preocupa de la integración de derechos de personas con discapacidad en los derechos de los consumidores; de la inclusión social a través del acceso a la vivienda, el empleo digno, los servicios financieros, la salud y el medioambiente. Se preocupa del Servicio Público de Justicia y los servicios postales, energéticos, de transporte, de comunicaciones, etc. La vertiente más social queda plasmada en su análisis del Plan

Nacional de Derechos Humanos.

El Consejo Económico y Social, que es el que tiene mayor repercusión mediática, está compuesto por 61 miembros, de los cuales 20 pertenecen al sindicalismo representado por CCOO y UGT; cuatro, al consumerismo y otros cuatro, a la economía social. Aborda el empleo, el tejido productivo-empresarial y todo aquello que los afecta —como las infraestructuras, la economía sumergida o el comercio— e incorpora cuestiones como la educación y la formación, el género, el medioambiente, la vivienda y el bienestar social. La amplitud de materias tratadas ratifica el principio del sindicalismo de clase según el cual su esfera de intervención se extiende a intereses económicos y sociales, y no se limita a las relaciones de trabajo. Ahora bien, los sindicatos abordan estas materias desde la comprensión discursiva de las demandas de otros movimientos, pero sin contar directamente con ellos, pues cierran celosamente las puertas a otras organizaciones movimentales.

El pleno del Consejo de Participación de Personas LGTBI está compuesto por 30 miembros, de los cuales 12 son representantes de organizaciones del movimiento y dos son representantes de los dos grandes sindicatos integrados en los distintos grupos de trabajo. Analiza el diseño y eficacia de las políticas públicas destinadas a garantizar la igualdad de estos colectivos.

El Consejo Asesor de Medio Ambiente está integrado por 15 personas, de las cuales cinco representan a las cinco grandes organizaciones ecologistas del país; dos, a las dos grandes centrales sindicales y otras dos, a dos organizaciones de consumidores. Su actividad se centra en la valoración y seguimiento de políticas medioambientales dirigidas al desarrollo sostenible.

Una economía transformadora que aborde los retos transicionales del siglo XXI se erige como un proyecto utopizante cuyo desarrollo precisa no solo contar con el apoyo de los movimientos sociales, sino con una alianza discursiva y accionarial entre ellos. Las alianzas en el espacio no institucional pueden fortalecerse mediante un análisis crítico del funcionamiento de las mareas y la Cumbre, en donde la defensa del sector público ha sido el aglutinante. En el espacio institucional, las organizaciones movimentales presentes tanto en foros de encuentro entre movimientos —la Cumbre Social

— como en consejos pueden trasladar los acuerdos alcanzados en los primeros a los segundos, de forma que, por ejemplo, en el Consejo Económico y Social el sindicalismo no solo defienda sus intereses, sino que también traslade los de otros movimientos como el ecologismo de manera solidaria. Como se ha expuesto, la composición de cada consejo es desigual tanto en integración de actores movimentales distintos a los protagonistas como del peso otorgado a cada uno. Esto ocurre sin que aparentemente haya una explicación clara para ello, máxime cuando los consejos tienen unas funciones limitadas a la proposición y valoración de políticas, sin tener capacidad de veto, representación legal o peso alguno en la toma de decisiones. Esta circunstancia, que es un ejemplo de participación trivial en las actuales democracias, es también una oportunidad para experimentar alianzas más amplias que proyecten una economía inclusiva con escaso riesgo. No hay foros institucionales que reúnan a las principales organizaciones movimentales para participar con capacidad de decisión en el diseño, implementación y evaluación de políticas marco donde establecer principios de una economía que integre las distintas transiciones e incluyan el desarrollo de un sector público que vele por la redistribución social de recursos para garantizar una democracia de calidad. No hay tampoco expectativas de que dichos foros se creen, pues quienes tienen el poder rara vez lo ceden si no se ven obligados a ello. Los intentos de recuperar la legitimidad democrática debilitada por el proceso de financiarización se han encaminado a multiplicar formas triviales de participación, habilitando foros en los que se expresa la opinión sobre cuestiones de escasa relevancia que no cuestionan la agenda económica o que trasladan a las organizaciones ciudadanas responsabilidades sin un poder real, mas no se ha avanzado en ampliar la intervención de la ciudadanía en los consejos a través de las organizaciones con representación que actúan como mediadoras.

Reflexiones finales

Luis Buendía García

El Estado y la economía en la actualidad…

El análisis contenido en los capítulos precedentes nos ha permitido cartografiar las características y las funciones que desempeña el Estado dentro del perímetro del sistema económico capitalista en la actualidad. A caballo entre el terreno de las ideas, el de las políticas económicas y el de los hechos históricos, hemos constatado diferentes cambios de paradigma en lo que a la intervención pública se refiere, y hemos explicitado la necesidad de buscar una caracterización de la labor del sector público que cubra las importantes lagunas que tiene en la actualidad su análisis. En efecto, la propia naturaleza del Estado y de su papel económico tiene como consecuencia que el intento de estudiarlo desde el prisma exclusivo de la economía de mercado dé lugar a un conocimiento ciertamente atrofiado. Ello preconcibe las prescripciones sobre qué políticas adoptar llevándolas hacia aquellas en las que se minimice su tamaño y su influencia. Estas conclusiones se justifican en la desconfianza hacia unos agentes económicos (Gobiernos, funcionariado, etc.), cuya caracterización carece de una fundamentación no solo antropológica, sino también institucional.

El hecho de que en la última década y media la economía mundial haya tenido que afrontar diferentes shocks, tanto internos como externos, provocando un evidente dislocamiento social, en la forma de un empeoramiento de las condiciones de vida de una gran parte de la población mundial (un deterioro que, además, viene dándose desde hace tiempo), ha dado alas a los enfoques que cuestionaban esa forma de entender la intervención pública, convertida en ortodoxia desde los años setenta y adoptada por Gobiernos conservadores, liberales y socialdemócratas por igual. Ese cuestionamiento del paradigma dominante ha convergido además con un contexto en el que los problemas ecológicos devienen acuciantes, impidiendo mirar para otro lado como se venía haciendo hasta ahora, lo que, de nuevo, parecería dar la razón a

quienes defienden una actuación decidida desde el Estado para, si no resolver, al menos atenuar los peores efectos negativos del sistema económico capitalista. Sin embargo, como las ideas nunca son ajenas a las disputas de poder, si esos signos se terminan traduciendo en un nuevo cambio de paradigma o no, dependerá en última instancia de una correlación de fuerzas que, por el momento, no parece caer del lado del intervencionismo.

Con todo, a pesar del predominio, en las políticas públicas y en los manuales de economía, de los enfoques que cuestionan el intervencionismo, una de sus formas más evidentes en nuestros días, como lo es el Estado de bienestar, ha sido capaz de resistir más de lo que cabía predecir de los discursos dominantes. Los datos mostrados en el capítulo 3 de este libro así lo atestiguan, como ponen de manifiesto también que, evidentemente, aquel no ha sido ajeno a esa evolución ideológica. Así, la oferta de prestaciones, que no paró de crecer rápidamente desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta u ochenta en función del país, ha ido frenándose, y la calidad de estas, en momentos en que la demanda crecía espoleada por el envejecimiento poblacional y las necesidades de cuidados derivadas de cambios en los mercados de trabajo (con el aumento del empleo femenino), se ha estancado o empeorado en muchos países, en lo que parece la llegada, según como lo denominaron algunos autores en los años setenta, de un crecimiento hasta el límite, o sea, hasta el límite de sus posibilidades, punto a partir del que solo cabía estancarse o retroceder.

Pero aun así, quizá los cambios más importantes sean de tipo cualitativo al haber insertado en todos los Estados de bienestar sin excepción elementos que procedían de la lógica de la nueva Administración pública analizada por Sekera en el capítulo 2, a saber, ha sido cada vez más frecuente el recurso a la externalización de determinados componentes de ese Estado de bienestar hacia empresas privadas. Si en los años sesenta predominaba la provisión pública en conjunción con la producción pública de estos servicios de protección social, a partir de los años ochenta, nos encontramos a menudo con provisión pública (lo que explicaría la rigidez del gasto social a la baja), pero con producción privada, es decir, de la mano de empresas privadas que prestan esos servicios con fondos

del erario. Así han proliferado escuelas o clínicas privadas con financiación pública, pero también pensiones privadas financiadas directamente (como en Suecia) o indirectamente (con desgravaciones fiscales, como en España), en lo que supone la entrada del capital en un territorio del que tenía vedada la extracción de rentabilidad: los sistemas de protección social.

Además de estos cambios, el otro aspecto relevante sobre el momento en el que están los Estados de bienestar es el relacionado con los retos a los que debe hacer frente. Presionados por ese incremento en la demanda de protección social y, desde el lado de la oferta, por los problemas de financiación que surgen cuando se considera que el Estado debe reducir su peso, la forma de abordar esos retos sociales queda condicionada. Hemos discutido en el capítulo 4 el que, quizá, sea el reto más acuciante al combinar la emergencia climática con sus efectos sociales: el de las transiciones energéticas justas. Resulta interesante observar que, cuando se trata de este asunto, el consenso sí parece otorgar un papel activo al Estado a la hora de propiciar tanto las modificaciones en modelos de producción como en hábitos de consumo y, sobre todo, a la hora de paliar las consecuencias negativas que tales transiciones nos depararán. La literatura más especializada en el tema parece desdeñar (con razón) los intentos tímidos de valerse exclusivamente de mecanismos de mercado para resolver estos problemas. Y, sin embargo, también parece haber un choque entre los ritmos que nos impone la realidad a la hora de tomar medidas y los que estamos dispuestos a manejar, en parte precisamente porque surgen reticencias a aplicar políticas industriales intervencionistas (es difícil encontrar más que meros incentivos de mercado, por ejemplo, a la ubicación de nuevas empresas consideradas clave en esos procesos de transición), pero también a afrontar las consecuencias de políticas como las que desincentivan el uso de vehículos de combustión, que requerirían el rescate por medio del Estado de bienestar, de amplias franjas de población afectadas. Un Estado de bienestar que, como hemos dicho, está ya sometido a fuertes tensiones, lo que, unido a una correlación de fuerzas poco favorable, impide que los debates recogidos en el capítulo mencionado acerca de posibles mecanismos innovadores de protección social estén, de momento, relegados, prácticamente, a la literatura académica. Y eso que, como demuestra el capítulo 5,

todos estos aspectos son clave para atenuar las desigualdades, y como se discute en el capítulo 6, existe margen de maniobra para que precisamente en los países periféricos de Europa, donde nos encontramos con los mayores niveles de desigualdad, y en particular en España, el sector público emprenda el incremento de sus capacidades para afrontar estos problemas, recurriendo tanto a la eliminación del fraude fiscal como a la reforma de los instrumentos existentes (es necesario rescatar aquí la preocupación manifestada por Alonso y Trillo en ese capítulo acerca de la fiscalidad medioambiental y sus efectos regresivos, lo que enlazaría bien con lo señalado acerca de las transiciones justas).

Por todo ello, y dado que esas desigualdades son ya bastante grandes en determinados países (como España), como se discute en el capítulo 5, es necesario acompañar ese tipo de medidas con otras que anteceden a los impuestos y las transferencias: las políticas de predistribución. En este sentido, las que se discuten en el capítulo 4, aunque sean claramente prestaciones, por su naturaleza diferente a las prestaciones tradicionales, pueden tener efectos predistributivos claros (por ejemplo, reforzando la posición de la clase trabajadora, lo que facilitaría la consecución de una distribución primaria de la renta más equilibrada). Y lo mismo cabe decir de los planes de empleo garantizado que se han reivindicado más tarde, en el capítulo 7. Aquí se ha ido más lejos al proponer incluso la salida del euro para romper con el corsé que esta impone tanto en términos de política monetaria como de política fiscal.

Seguramente, el mayor obstáculo para algunas de las medidas propuestas (sobre todo en el capítulo 4 o en el 7) tenga que ver con esa misma correlación de fuerzas que hemos mencionado, y por eso le hemos querido prestar atención, en el capítulo 9, a las reivindicaciones sociales de diferentes grupos con distintos grados de institucionalización para tratar de arrojar luz sobre los mecanismos que permiten articularlas con las políticas aplicadas (es decir, la forma que adopta la intervención del Estado). De acuerdo con la síntesis realizada en el capítulo 8, la movilización social es condición necesaria para cualquier transformación del sistema económico capitalista, tanto para las que traten de conseguir mejoras dentro de este, como se apunta en dicho capítulo, como cualquier otra que pretenda ir más allá. Lo que es indiscutible es

que es necesario actuar para afrontar los problemas sociales, ecológicos y económicos. La situación de la intervención pública recogida en los capítulos anteriores supone un punto de partida desde el que empezar, primero en el análisis y luego en el desarrollo de instrumentos eficaces para tal fin. Ahora bien, no queremos concluir este volumen sin plantear cuestiones que trasciendan el ámbito del sistema económico actual, y con él, el de este libro.

…Y más allá

Nos parece preciso terminar reconociendo dos carencias de este trabajo. La primera es la ausencia de un análisis más pormenorizado de la interacción entre el Estado, la crisis de los cuidados y la economía feminista (más pormenorizado, queremos decir, que las menciones realizadas, por ejemplo, en los capítulos 3 y 9). Un asunto que, en todo caso, ha sido abordado en el libro de Astrid Agenjo Calderón, Economía política feminista (2021), publicado en esta misma colección.

La segunda carencia, y con la que damos fin a estas reflexiones, nos sirve para reclamar una agenda de investigación que deriva de situar la imaginación política en el centro del análisis para poder idear alternativas que vayan más allá del sistema capitalista. Desde el ámbito de la economía ecológica, se vislumbran escenarios que se reivindican poscapitalistas (junto a otros que simplemente proponen reducir el crecimiento dentro del mismo sistema económico), y en ellos es evidente que el Estado tendrá que desempeñar un papel. En este libro, estos asuntos han quedado fuera por razones tanto de espacio como de línea argumental lógica (empezamos explorando los rasgos del presente para tratar de dibujar, después, futuros posibles a partir de él), pero por eso mismo nos parece imprescindible acabar dejando algunos apuntes sobre este asunto.

Los acontecimientos políticos del siglo XXI, con la denominada marea rosa de América Latina, es decir, el giro a la izquierda en varios países de la región, y las movilizaciones sociales surgidas tras la crisis de 2008 en países del norte que van desde Estados Unidos a España, comparten en líneas generales la reivindicación de la aplicación del poder del Estado para introducir políticas vinculadas a la redistribución y, en ocasiones también, a la preservación del medioambiente. La llegada al poder de nuevas organizaciones políticas, algunas apoyadas por esos movimientos sociales, ha permitido, de nuevo, tantear los límites de ese perímetro señalado

al inicio. En muchos casos, esos nuevos Gobiernos han reivindicado un papel más activo del Estado en la economía, reclamando el retorno a políticas previas a las décadas de neoliberalismo, y en concreto, especialmente en los países más desarrollados, a la recuperación de los momentos en que sus Estados de bienestar se consolidaron y expandieron. Sin embargo, nos parece obvio que es imposible volver sin más a las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y ello por tres motivos: 1) la imposibilidad evidente de repetir, tal cual, la historia; 2) las diferentes condiciones económicas y sociales (incluyendo el crecimiento económico, como se ha mencionado en el capítulo 3, pero también la menor influencia de sindicatos y partidos de izquierda) en el interior de los países para propiciar medidas de ese tipo, pero también en el sistema de regulación de la economía mundial con unos capitales mucho más móviles hoy en día que en el pasado; y 3) la ausencia de un modelo alternativo (como lo fue el de los países de la órbita soviética) que sirvió para fortalecer a la clase trabajadora de numerosos países en la conquista de derechos sociales dentro del sistema capitalista.

La experiencia de estos gobiernos progresistas, aunque con sus particularidades nacionales, ha tenido múltiples efectos de los que quisiéramos destacar aquí dos. El primero, es el de la consecución de determinados avances en materia de protección social e incluso, en algunos países, de política económica (como, por ejemplo, se ha comentado también en los capítulos 1 y 6 de este libro), cambios estos que parecían muy difíciles dentro del consenso existente entre partidos conservadores y socialdemócratas hace solo dos décadas. El segundo efecto es de más largo recorrido porque apunta a los límites de esas experiencias en el contexto de las grandes resistencias surgidas ante cambios que, en última instancia, ni siquiera han puesto en cuestión el sistema económico actual. A ello contribuye ciertamente una desmovilización social que, en el caso particular de los países más avanzados, parecía romperse hace algo más de una década, pero que después ha parecido cesar, delegando en la estrategia parlamentaria cualquier potencialidad de cambio. En este sentido, domina la ausencia de una imaginación política que parece agotada en la búsqueda de alternativas que vayan más allá de la crítica del sistema económico actual y sus perniciosas consecuencias. Es exactamente ahí donde situamos los siguientes

pasos en nuestra agenda de investigación, pues el papel que desempeñe (o no) el Estado en esos modelos alternativos es central y, por tanto, merece ser objeto de análisis.

Por citar tres elementos que apuntan en esta dirección y sobre los que se ha seguido publicando en los últimos quince años, aquí vuelve a adquirir relevancia el retorno al denominado debate alemán sobre la derivación del Estado para caracterizar en qué medida este es un obstáculo, un elemento necesario o una mezcla peculiar de ambas cosas en ese proceso de transición hacia un sistema económico diferente (Bonnet y Piva, 2017; véase también la posición escéptica con respecto a lo recuperable del Estado en Grupo Barbaria, 2016). De forma análoga, incluso en movimientos tan claramente contrarios al Estado como el anarquismo, han surgido debates igualmente enriquecedores acerca de cómo interpretar funciones como las que se han puesto de manifiesto en las páginas precedentes, y cómo diseñar y proponer una organización social que mantenga algunos de los mecanismos que son necesarios para garantizar la reproducción de la vida sin conservar nada de todo lo demás, es decir, dónde ponemos el límite de lo que es necesario preservar para deshacernos del resto[81]. Por último, y precisamente para escapar del "realismo capitalista" (citado en Arboleda, 2021) que presupone que este sistema económico es el único viable, nos resultan estimulantes los debates acerca de las posibilidades de la planificación económica, que reivindican en este caso la vieja discusión entre Oscar Lange y Friedrich von Hayek acerca de las posibilidades de cálculo en una economía sin mercado, y que han tenido actualizaciones interesantes y, a nuestro juicio, definitivas con respecto al debate original (Cockshott y Nieto, 2017; véanse también otras alternativas de planificación poscapitalista en el propio Arboleda, 2021, o en Hahnel, 2021) precisamente en un contexto donde la planificación no ha desaparecido, sino que, en vez de realizarla desde el Estado, ha pasado a ser exclusiva de grandes corporaciones multinacionales. Sirva, pues, este libro de punto de partida para esa otra agenda que, como es fácil deducir, solo podrá ser de investigación-acción.

Bibliografía

Aaron, R. (1991): Ensayo sobre las libertades, Ciudad de México, Alianza Editorial.

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2008): "Persistence of power, elites, and institutions", American Economic Review, vol. 98, nº 1.

Ackerman, F. (2008): "Critique of Cost-Benefit Analysis, and Alternative Approaches to Decision-Making. A report to Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland", https://bit.ly/41S96Si.

Adema, W. y Fron, P. (2020): Social Expenditure (SOCX) Update 2020, OECD, París, OECD.

AEAT (2022): "Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias", https://bit.ly/3MxQa6Q.

Agenjo Calderón, A. (2021): Economía política feminista. Sostenibilidad de la vida y economía mundial, Madrid, FUHEM-Los Libros de la Catarata.

Aguilera Klink, F. (2012): "Elinor Ostrom. Las instituciones y los recursos naturales de propiedad común", Revista de Economía Crítica, nº 14.

Alesina, A. (2010): "Fiscal Adjustments: Lessons from Recent History", Ecofin Meeting, https://bit.ly/436vBUz.

— (2010): "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending", Tax Policy and the Economy, vol. 24.

Alford, J. (2002): "Defining the client in the public sector: a social-exchange perspective", Public Administration Review, vol. 62, nº 3.

Alonso, N. y Trillo, D. (2015): "Riesgo Soberano: ¿una cuestión

técnica?", Papeles de Europa, vol. 28, nº 1.

Alstadsæter, A.; Johannesen, N. y Zucman, G. (2017): "Who owns the wealth in tax havens?", CEBI Working Paper Series, 27 de diciembre.

Alvaredo, F.; Assouad, L. y Piketty, T. (2019): "Measuring lnequality in the Middle East 1990-2016: The World's Most Unequal Region?", Review of Income and Wealth, vol. 65, nº 4.

Alvaredo, F.; Chancel, L.; Piketty, T. et al. (2018): World Inequality Report 2018, Cambridge, Harvard University Press.

Alvaredo, F. y Saez, E. (2009): "Income and wealth concentration in Spain from a historical and fiscal perspective", Journal of the European Economic Association, vol. 7, nº 5.

Álvarez Cantalapiedra, S. y Martínez González-Tablas, Á. (2020): "Presentación de la colección, ¿por qué una economía inclusiva?", en C. L. Spash, Fundamentos para una economía ecológica y social, Madrid, FUHEM y Los Libros de la Catarata.

Álvarez, I.; Uxó, J. y Febrero, E. (2019): "Internal devaluation in a wage-led economy: the case of Spain", Cambridge Journal of Economics, vol. 43, nº 2.

Amadae, S. M. (2003): Rationalizing Capitalist Democracy: the Cold War Origins of Rational Choice Liberalism, Illinois, University of Chicago Press.

Andor, M.; Frondel, M. y Vance, C. (2015): "Installing Photovoltaics in Germany: A license to print money?", Economic Analysis and Policy, vol. 48.

Anghel, B. et al. (2018): "La desigualdad de la renta, el consumo y la riqueza en España", Banco de España, Documentos Ocasionales, nº 1806.

Anghel, B.; Rica, S. de la y Lacuesta, A. (2014): "The impact of the great recession on employment polarization in Spain", SERIEs, nº 5.

Anisi, D. (2006): Cuentos económicos, Madrid, B-EUMED.

Arboleda, M. (2021): Gobernar la utopía. Sobre la planificación y el poder popular, Buenos Aires, Caja Negra.

Arellano, M.; Bonhomme, S.; Vera, M. D. et al. (2021): "Income Risk Inequality: Evidence from Spanish Administrative Records", Banco de España, Documento de Trabajo, nº 2136.

Argandoña, A. (1990): "El pensamiento económico de Milton Friedman", Universidad de Navarra, Documento de Investigación, nº 193.

Arntz, M.; Gregory, T. y Zierahn, U. (2016): "The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries", OECD Social Employment and Migration Working Papers, nº 189, París, OECD.

Artola, M. (2022): "Economic growth, wealth, and wellbeing: Is there an intergenerational divide?", Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía, nº 101.

Artola Blanco, M.; Bauluz, L. y Martínez-Toledano, C. (2020): "Wealth in Spain, 1900-2017: A Country of Two Lands", The Economic Journal, vol. 131, nº 633.

Artola Blanco, M.; Martínez-Toledano, C. y Sodano, A. (2022): "Desigualdad de la renta y redistribución en España: nueva evidencia a partir de la metodología del World Inequality Lab", EsadeEcPol Brief, nº 27, https://bit.ly/455B67J.

Arrizabalo Montoro, X. (dir.) (2022): O inventamos o erramos: aportaciones de algunas experiencias de lucha contra la explotación capitalista, Madrid, Ecobook.

Atkinson, A. B. y Piketty, T. (2007): Top Incomes Over the Twentieth Century: A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.

— (eds.) (2010): Top Incomes: A Global Perspective, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.

Autor, D. H.; Levy, F. y Murnane, R. J. (2003): "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration", The

Quarterly Journal of Economics, vol. 118, nº 4.

Ayala, L. y Cantó, O. (2018): "The Driving Forces of Rising Inequality in Spain", en B. Nolan (ed.), Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries: Shared Challenges and Contrasting Fortunes, Oxford, Oxford University Press.

Ayers, R. et al. (1996): "Natural Capital, Human Capital, and Sustainable Economic Growth", documento de conferencia de la Universidad de Boston, https://bit.ly/41MSsUe.

Backhouse, R. E. (2002): The Ordinary Business of Life; A History of Economics from the Ancient World to the Twenty-First Century, Nueva Jersey, Princeton University Press.

— (2005): "The rise of free market economics: economists and the role of the state since 1970", History of Political Economy, vol. 37, nº 1.

Backhouse, R. E. y Boianovsky, M. (2016): "Secular stagnation: The history of a macroeconomic heresy", The European Journal of the History of Economic Thought, vol. 23, nº 6.

Bäckstrand, K. y Kronsell, A. (2015): "The Green State Revisited", en Rethinking the Green State: Environmental Governance Towards Climate and Sustainability Transitions, Londres y Nueva York, Routledge.

Bagehot, W. (2012): Lombard Street: una descripción del mercado de dinero, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

Bakker, K. (2003): "Archipelagos and networks: urbanization and water privatization in the South", The Geographical Journal, vol. 169.

Bakker, K. y Cameron, D. (2002): "Good Governance in Municipal Restructuring of Water and Wasterwater Service in Canada. Program on Water Issues", Working Paper, nº 1, Canadá, Munk Centre for International Studies.

Béjar, J. (2016): "Parábola moderna y pensamiento utópico en F. J. Hinkelammert", Pensamiento, vol. 72, nº 271.

Bellod, J. F. (2015): “Plan E: la estrategia keynesiana frente a la crisis en España”, Revista de Economía Crítica, vol. 2, nº 20.

Bernstein, M. A. (2001): A Perilous Progress: Economists and Public Purpose in Twentieth-Century America, Princeton, Princeton University Press.

Bindseil, U. (2004): “The operational target of monetary policy and the rise and fall of reserve position doctrine”, European Central Bank, Working Paper Series, nº 372.

Blanchet, T.; Chancel, L. y Gethin, A. (2019): “How unequal is Europe? Evidence from distributional national accounts, 1980-2017”, World Inequality Lab.

Blanchet, T. y Martínez-Toledano, C. (2023): “Wealth inequality dynamics in Europe and the United States: Understanding the determinants”, Journal of Monetary Economics, vol. 133.

Bohnenberger, K. (2020): “Money, Vouchers, Public Infrastructures? A Framework for Sustainable Welfare Benefits”, Sustainability, vol. 12, nº 2.

Bonnet, A. y Piva, A. (2017): Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado, Buenos Aires, Ediciones Herramienta.

Braudel, F. (1981): “Las estructuras de la vida cotidiana: civilización y capitalismo”, en A. Bowman et al. (2014), The End of the Experiment? From Competition to the Foundational Economy, Manchester, Manchester University Press.

Büchs, M. (2021): “Sustainable welfare: How do universal basic income and universal basic services compare?”, Ecological Economics, vol. 189.

Buendía, L. (2015): “Expansion and Retrenchment of the Swedish Welfare State: A Long-Term Approach”, International Journal of Health Services, vol. 45, nº 2.

Buendía, L. y Rey Araújo, P. M. (2021): “This time was different: the crisis that went past Sweden”, en L. Cárdenas del Rey (ed.),

Institutional Change After the Great Recession: European Growth Models at the Crossroads, Londres, Routledge.

Bureau of Economic Analysis (2022): Concepts and methods of the U. S. national income and product accounts, U. S. Department of Commerce, Maryland, Bureau of Economic Analysis, https://bit.ly/3o44iM4.

Cabrero, G. R. (1979): "Hacienda y Estado en la obra de J. O'Connor", Instituto Nacional de Administración Pública, Documentación Administrativa, nº 183.

Calzada, I. y Pino, E. del (2018): "En lo bueno y en lo malo. Las opiniones de los españoles hacia las políticas sociales durante la crisis y más allá", VIII Informe FOESSA, Madrid, FOESSA.

Carton, W. (2020): "Carbon unicorns and fossil futures. Whose emission reduction pathways is the IPCC performing?", en J. P. Sapinski et al. (eds), Has it Come to This? The Promises and Perils of Geoengineering on the Brink, Nueva Jersey, Rutgers University Press.

Carretero Miramar, J. L. (2008): El bienestar malherido. Seguridad Social, desempleo y flexiguridad en el siglo XXI, Madrid, Solidaridad Obrera.

Casais, L. E. (2015): "Finanzas, crisis y democracia en la Unión Europea", Vitória, III Encontro Internacional de Politica Social.

Castells, M. (2017): Ruptura. La crisis de la democracia liberal, Madrid, Alianza Editorial.

Castree, N. (2008): "Neoliberalising nature: the logics of de-regulation and reregulation", Environment and Planning A, vol. 40.

Cencini, A (2015): Elementi di macroeconomia monetaria, Padova, CEDAM.

Chancel, L. (2022): Desigualdades insostenibles. Por una justicia social y ecológica, Madrid, FUHEM y Los Libros de la Catarata.

Chang, H. J. (2015): Economía para el 99% de la población,

Madrid, Debate.

Chapman, A. J.; McLellan, B. C. y Tezuka, T. (2018): “Prioritizing mitigation efforts considering co-benefits, equity and energy justice: Fossil fuel to renewable energy transition pathways”, Applied Energy, vol. 219.

Chevallerau, F. (2017): BiophysEco, www.BiophysEco.org.

CIS (2022): “Opinión pública y política fiscal (XXXIX). Estudio 3374”, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Cleveland, C. J. (1987): “Biophysical economics: historical perspective and current research trends”, Ecological Modeling, vol. 38, nº 1-2.

Cockshott, P. y Nieto, M. (2017): Ciber-comunismo. Planificación económica, computadoras y democracia, Madrid, Trotta.

Coco, G. y Fedeli, S. (2014): “Marxian public economics”, en F. Forte, R. Mudambi y P. Navarra (eds.), A Handbook of Alternative Theories of Public Economics, Cheltenham, Edward Elgar.

Cohn, G. (1895): The Science of Finance, Illinois, University of Chicago Press.

Colectivo Etcétera (2014): El actual estado del malestar. La crisis como metáfora del capital (2009-2013), Madrid, Klinamen.

Colm, G. (1936): “Theory of public expenditures”, Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 183, nº 1.

Coote, A. y Percy, A. (2020): The Case for Universal Basic Services, Cambridge, Polity Press.

Coote, A.; Kasliwal, P. y Percy, A. (2019): “Universal Basic Services: Theory and Practice”, https://bit.ly/3Oc3WgQ.

Cox, E. (2019): “Feminist Perspectives on Basic Income”, en Implementing a Basic Income in Australia, Londres, Palgrave Macmillan.

Daly, H. E. (1985): “The circular flow of exchange value and the linear throughput of matter-energy: a case of misplaced concreteness”, Review of Social Economy, vol. 43, nº 3.

Desai, M. (2003): “Public goods: a historical perspective”, en I. Kaul et al., (eds.), Providing Global Public Goods, Oxford, Oxford University Press.

Desmarais-Tremblay, M. (2017): “Musgrave, Samuelson and the crystallization of the standard rationale for public godos”, History of Political Economy, vol. 49, nº 1.

Díaz García, C. y Melis Maynar, F. (1993): “La distribución personal de salarios y pensiones en las fuentes tributarias”, Cuadernos de Actualidad, nº 6, año IV.

Dryzek, J. S. (2008): “The ecological crisis of the welfare state”, Journal of European Social Policy, vol. 18, nº 4.

Duit, A.; Feindt, P. H. y Meadowcroft, J. (2016): “Greening Leviathan: the rise of the environmental state?”, Environmental Politics, vol. 25, nº 1.

Durán, M. L. (2016): “La eliminación del dinero en efectivo y su sustitución por divisa electrónica como vía más eficaz para combatir el fraude y la elusión fiscales”, Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Administración General del Estado.

Einhorn, E. S. y Logue, J. (2003): Modern welfare states: Scandinavian politics and policy in the global age, Westport, Greenwood Publishing Group.

Eklind Kloo, D. (2015): “The sustainability of welfare capitalism: Redefining institutions and agency”, en The Politics of Ecosocialism: Transforming Welfare, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 34-52.

Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, Princeton University Press.

Esping-Andersen, G.; Gallie, D.; Hemerick, A. et al. (2002): Why We Need a New Welfare State, Nueva York, Oxford University Press.

Eurofound (2019): Energy Scenario: Employment Implications of the Paris Climate Agreement, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

Eurofound and European Commission Joint Research Centre (2021): "European Jobs Monitor 2021: Gender Gaps and the Employment Structure", European Jobs Monitor Series, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

Febrero, E. y Uxó, J. (2023): "Debt Cancellation to Avert Fiscal Austerity: Helpful Beyond Controversy?", Review of Political Economy, nº 1-22.

Fenger, H. (2007): "Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating Post-Communist Countries in a Welfare Regime Typology", Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences, vol. 3, nº 2.

Ferguson, Y. y Mansbach, R.W. (1996) Polities: authority, identities, and change, Columbia, University of South Carolina Press.

Fernández Macías, E. et al. (2015): Long-term trends in the employment structure in six European countries" in Eurofound (2015), Upgrading or polarisation? Long-term and global shifts in the employment structure: European Jobs Monitor 2015, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

Fernández Steinko, A. (2013): "Democracia económica para una salida de la crisis", Revista de Economía Crítica, nº 16.

Ferrera, M. (1996): "The 'southern model' of welfare in Social Europe", Journal of European Social Policy, vol. 6, nº 1.

Fisher, I. (1933): "The debt-deflation theory of great depressions", Econometrica, nº 1.

Florio, M. (2014): "On Marx and Public Economics: A Comment", en F. Forte, R. Mudambi y P. Navarra (eds.), A Handbook of Alternative Theories of Public Economics, Cheltenham, Edward Elgar.

Folwell, W. (1891): "A syllabus of the public economy",

Publications of the American Economic Association, vol. 6, nº 1-2.

Frey, C. B. y Osborne, M. A. (2013): The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?, Oxford, University of Oxford.

Frondel, M.; Sommer, S. y Vance, C. (2015): "The burden of Germany's energy transition: An empirical analysis of distributional effects", Economic Analysis and Policy, nº 45.

Fullbrook, E (ed.) (2007): Real World Economics: A Post-Autistic Economics Reader, Londres, Anthem Press.

Fullwiler, Scott (2008): "Modern central bank operations: The general principles", https://bit.ly/3OhDnqE.

Galbraith, J. K. (1958): La sociedad opulenta, Boston, Houghton Mifflin.

— (2008): El Estado depredador: cómo los conservadores abandonaron el libre mercado y por qué los liberales deberían hacerlo también, Nueva York, Free Press, Simon & Schuster, Inc.

— (2018): El fin de la normalidad: La gran crisis y el futuro del crecimiento, Madrid, Traficantes de sueños.

— (2018): "The Need for a New Public Administration", Real-world Economics Review, nº 84.

Gambhir, A.; Green, F. y Pearson, P. J. G. (2018): "Towards a just and equitable low-carbon energy transition", https://bit.ly/42WG05o.

García Arias, J. (2003): Proyecto Docente e Investigador, Universidad de León, Mimeo.

García-García, P.; Buendía, L. y Carpintero, O. (2022): "Welfare regimes as enablers of just energy transitions: Revisiting and testing the hypothesis of synergy for Europe", Ecological Economics, vol. 197.

Gawande, A. (2017): "Is Health Care a Right?", The New Yorker, 2

de octubre, https://bit.ly/42SUTpB.

Gawel, E.; Korte, K. y Tews, K. (2015): “Distributional challenges of sustainability policies: The case of the German energy transition”, Sustainability (Switzerland), vol. 7, nº 12.

Gerber, J. D. y Gerber, J. F. (2017): “Decommodification as a foundation for ecological economics”, Ecological Economics.

Gill, L. (2002): Fundamentos y límites del capitalism, Madrid, Trotta.

Goodwin, N. (2018): “There is more than one economy”, Real-World Economics Review, nº 84.

Goodwin, N. et al. (2023): Microeconomics in Context, Oxfordshire, Routledge.

Gough, I. (2016): “Welfare states and environmental states: A comparative analysis”, Environmental Politics, vol. 25, nº 1, pp. 24-47.

— (2017): Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing, Heat, Greed and Human Need, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar Publishing.

Gough, I.; Meadowcroft, J.; Dryzek, J. et al. (2008): “JESP symposium: Climate change and social policy”, Journal of European Social Policy, vol. 18, nº 4, pp. 325-44.

Graziani, A. (2003): The monetary theory of production, Cambridge, Cambridge University Press.

Grupo Barbaria (2016): “La imposibilidad de ‘conquistar’ el Estado”, Barbaria, https://goo.su/QToak.

Haberl, H. et al. (2020): “A systematic review of the evidence on decoupling of GDP, resource use and GHG emissions, part II: synthesizing the insights”, Environmental Research Letters, vol. 15, nº 6.

Hahnel, R. (2021): Democratic Economic Planning, Nueva York,

Routledge.

Hall, C. et al. (2001): “The need to reintegrate the natural sciences with economics”, BioScience, vol. 51, nº 8, https://bit.ly/3MDJ0Ow.

— (2014): “EROI of different fuels and the implications for society”, Energy Policy, vol. 64.

Hall, C. y Klitgaard, K. A. (2012): Energy and the Wealth of Nations: Understanding the Biophysical Economy, Nueva York, Springer.

Hall, D. (2014): “Why we need public spending”, Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos. https://bit.ly/459gRWR.

Hall, D. y Nguyen, T. A. (2018): “Economic benefits of public services”, Real-World Economics Review, vol. 84, pp. 100-153, https://bit.ly/439VVxo.

Häring, N. y Douglas, N. (2012): Economists and the Powerful: Convenient Theories, Distorted Facts, Ample Rewards, Londres, Anthem Press.

Harvey, D. (2012): El enigma del capital y las crisis del capitalism, Madrid, Akal.

Hayek, F. A. von (1990): La fatal arrogancia: los errores del socialism, Madrid, Unión Editorial.

Heimberger, P. (2023): “This time truly is different: The cyclical behaviour of fiscal policy during the COVID-19 crisis”, Journal of Macroeconomics, vol. 76.

Hickel, J. y Kallis, G. (2020): “Is Green Growth Possible?”, New Political Economy, vol. 25, nº 4.

Hicks, J. R. (1977): “Monetary experience and the theory of money”, en Economic Perspectives: Further Essays on Money and Growth, Clarendon Press, Oxford.

Hinkelammert, F. (2001): El nihilismo al desnudo: los tiempos de la globalización, Santiago de Chile, Lom.

Hirschman, A. O. (1977): Salida, voz y lealtad, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Hirvilammi, T. (2020): “The Virtuous Circle of Sustainable Welfare as a Transformative Policy Idea”, Sustainability, vol. 12, nº 1.

Hudson, M. (2012): “Reality economics”, Counterpunch, 10 de diciembre, https://bit.ly/45pJwaz.

Johnson, M. (2010): “Wicksell’s Social Philosophy and his Unanimity Rule”, Review of Social Economy, vol. 68, nº 2.

Johnston, P. (1994): Success While Others Fail: Social Movement Unionism and the Public Work-Place, Nueva York, ILR Press.

Jones, O. (2015): El establishment. La casta al desnudo, Barcelona, Seix Barral.

Just Transition Research Collaborative (2018): “Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World”, Ginebra, https://bit.ly/42CHHVD.

Kåberger, T. (2007): “History of nuclear power in Sweden”, Estudos Avançados, vol. 21, nº 59.

Kahloon, I. (2022): “La guerra contra la economía”, The New Yorker, 23 de mayo https://bit.ly/45c6p0Q.

Kaldor, N. (1982): The scourge of monetarism, Oxford, Oxford University Press.

— (1970): “The New Monetarism”, Lloyds Bank Review, julio.

Karabarbounis, L. y Neiman, B. (2014): “The Global Decline of the Labor Share”, The Quarterly Journal of Economics, vol. 129, nº 1.

Keen, M. (s. f.): “The taxation and regulation of Banks”, IMF Working Paper, vol. 206, nº 11.

Keen, S. (2021): "'Economic failures of the IPCC process", Medium, 11 de enero.

Keynes, J. M. (1927): "The public and private concern", discurso publicado en el Manchester Guardian, en D. Moggridge (ed.) (1981), The Collected Writings of John Maynard Keynes, Macmillan.

— (1930): A Treatise on Money, Cambridge, Cambridge University Press.

— (1933): "A Monetary Theory of Production", en Der Stand und die nächste Zukunft der Konjunkturforschung: Festschrift für Arthur Spiethoff, Múnich, Duncker & Humblot.

— (1992 [1936]): La teoría general del empleo, el interés y el dinero, 2ª edición, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Knapp, G. F. (1905): Staatliche Theorie des Geldes, Leipzig, Duncker & Humblot.

Koch, M. (2012): Capitalism and Climate Change: Theoretical Analysis, Historical Development and Policy Responses, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

— (2020): "The state in the transformation to a sustainable postgrowth economy", Environmental Politics, vol. 29, nº 1.

Koch, M. et al. (2016): "Sustainable welfare in the EU: Promoting synergies between climate and social policies", Critical Social Policy, vol. 36, nº 4.

Koch, M. y Fritz, M. (2014): "Building the Eco-Social State: Do Welfare Regimes Matter?", Journal of European Social Policy, vol. 43, nº 4, pp. 679-703.

KPMG (2017): "Special Taxes in the Financial Sector", https://bit.ly/3BGpsmE.

Kumhof, M. T. (2021): "DP16652 Post-Corona Balanced-Budget Super-Stimulus: The Case for Shifting Taxes onto Land", CEPR Press Discussion Paper, nº 16652, https://bit.ly/3MG3SET.

Lackner, K y Jospe, C. (2017): “El cambio climático es un problema de gestión de residuos”, Issues in Sciences and Technology, vol. 33, nº 3, https://bit.ly/3BBzHIR.

Lakner, C. y Milanovic, B. (2016): “Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession”, The World Bank Economic Review, vol. 30, nº 2.

Lavoie, M. (2015): Post-Keynesian Economics: New Foundations, Cheltenham, Edward Elgar.

Lerner, A. P. (1947): “Money as a creature of the state”, The American Economic Review, vol, 37, nº 2.

López Laborda, J.; Marín González, C. y Onrubia, J. (2021): “Estimating Engel curves: a new way to improve the SILC-HBS matching process using GLM methods”, Journal of Applied Statistics, vol. 48, nº 16.

— (2023): Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Séptimo informe (2019 y 2020), Madrid, FEDEA.

Lynn, L. E. (2009): “Restoring the rule of law to public administration: what Frank Goodnow got right and Leonard White didn’t”, Public Administration Review, vol. 69, nº 5.

Lyotard, J. F. (1987): La condición postmoderna, Madrid, Cátedra.

Malm, A. y Carton, W. (2021): “Seize the means of carbon removal: the political economy of direct air capture”, Historical Materialism, vol. 29, nº 1.

Marglin, S. A. y Schor, J. B. (eds.) (1990): The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience, Oxford, Clarendon Press.

Martínez González-Tablas, A. (2007): Economía Política Mundial I. Las fuerzas estructurantes y Economía Política Mundial II. Pugna e incertidumbre en la economía mundial, Barcelona, Ariel.

— (2023): “Capitalismos, desarrollo alternativo y transiciones”,

Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, nº 162.

Martínez-Bravo, M. y Sanz, C. (2021): "Inequality and psychological well-being in times of COVID-19: Evidence from Spain", SERIEs, vol. 12, nº 4.

Martínez-Toledano, C. (2020): "House Price Cycles, Wealth Inequalityand Portfolio Reshuffling", https://bit.ly/3MyeCFb.

Martorell, F. (2015): Transformaciones de la utopía y la distopía en la posmodernidad. Aspectos ontológicos, epistemológicos y politicos, tesis doctoral, Valencia, Universidad de Valencia.

Marx, K. y Engels, F. (2018 [1848]): Manifiesto comunista, Madrid, Galaxia Gutemberg.

Mazzucato, M. (2018): El valor de todo: hacer y tomar en la economía global, Londres, Allen Lane- Penguin.

— (2021): No desaprovechemos esta crisis, Madrid, Galaxia Gutenberg.

McCarthy, M. A. (2019): "The Politics of Democratizing Finance: A Radical View", Politics & Society, vol. 47, nº 4.

McCauley, D. y Heffron, R. (2018): "Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice", Energy Policy, vol. 119.

McKinsey Glkoabl Institute (2022): The Net-Zero Transition. What it Would Cost, what it Could Bring, Nueva York, McKinsey Global Institute.

Medialdea García, B. (2016): "Discriminación laboral y trabajo de cuidados: el derecho de las mujeres jóvenes a no elegir", Atlánticas: Revista Internacional de Estudios Feministas, vol. 1, nº 1.

Meikins Wood, E. (1988): The Retreat From Class: A New True Socialism, Londres y Nueva York, Verso.

Meyer, J.W. (1980): "The world polity and the authority of the nation-state", en A. Bergesen (ed.), Studies of the Modern World-System, Nueva York, Academic Press.

Milanovic, B. (2017): Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

— (2019): Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World, Cambridge y Londres, Harvard University Press.

Ministerio de Hacienda (2022): Libro blanco sobre la reforma tributaria: comité de personas expertas para elaborar el libro blanco sobre la reforma tributaria, Ministerio de Hacienda.

Minsky, H. P. (1957): "Central Banking and Money Market Changes", Quarterly Journal of Economics, vol. LXXI, nº 2.

Mirowski, P. (1989): Más calor que luz; la economía como física social, la física como economía de la naturaleza, Cambridge, Cambridge University Press.

Misseri, L. E. (2011): "Microutopismo y fragmentación social: Nozick, Iraburu y Kumar", En Claves del Pensamiento, vol. 5.

Moe, R. C. (1987): "Exploring the limits of privatization", Public Administration Review, vol. 47, nº 6.

Moore, M. H. (2014): "Public value accounting: establishing the philosophical basis", Public Administration Review, vol. 74, nº 4.

Moosa, I. (2020): Controversies in Economics and Finance. Puzzles and Myths, Cheltenham, Edward Elgar.

Muñoz de Bustillo Llorente, R. (2019): Mitos y realidades del Estado de bienestar, Madrid, Alianza Editorial.

Muñoz de Bustillo, R. y Antón, J. I. (2010): "Inmigración y Estado de bienestar en España", Información Comercial Española, mayo-junio.

Muñoz de Bustillo, R. y Grande, R. (2017): "Inmigración y Estado de bienestar en España", en J. Arango et al. (eds), "La Inmigración en el ojo del huracán", Anuario CIDOB de la Inmigración (nueva época), Barcelona, CIDOB.

Muñoz Machado, S. (dir.) (2009): Colección Derecho de la regulación económica, 9 tomos, Madrid, Iustel y Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset.

Musgrave, R. A. (1937): La teoría de las finanzas públicas y el concepto de "carga fiscal", tesis doctoral, Cambridge, Universidad de Harvard.

— (1990): "Una breve historia de la doctrina fiscal, Hacienda Pública Española", Review of Public Economics, vol. 115.

Naredo, J. M. (2019): Taxonomía del lucro, Ciudad de México, Siglo XXI.

Naredo, J. M.; Carpintero, Ó. y Marcos, C. (2008): Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española (1995-2007), Madrid, Funcas.

Navarro, V. (2006): El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias, Barcelona, Anagrama.

Norgaard, R. B. (2010): "Ecosystem services: from eye-opening metaphor to complexity blinder", Ecological Economics, vol. 69, nº 6.

OCDE y Eurostat (2012): Manual metodológico Eurostat-OCDE sobre paridades de poder adquisitivo (edición de 2012), París, OCDE Publishing.

Offe, C. (2010): "Responsabilidad social compartida: reflexiones sobre la necesidad y la oferta de modelos 'responsables' de reforma social", Transit, vol. 40.

Offer, A. (2012): "Economía y sociedad. La dimensión ética", Conferencias de la Asociación Mundial de Economía sobre economía y sociedad: la dimensión ética, https://bit.ly/3WxVKKd.

Oficina de Análisis Económico (2017): NIPA Handbook: Concepts and Methods of the U. S. National Income and Product Accounts, U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.

OIT (2018): "Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018:

sostenibilidad medioambiental con empleo", Ginebra, https://bit.ly/3OcVcqE.

Onrubia, J.; Rodado, M. C. y Ayala, L. (2009): "How do services of owner-occupied housing affect income inequality and redistribution?", Journal of Housing Economics, vol. 18, nº 3.

Ottelin, J.; Heinonen, J. y Junnila, S. (2018): "Carbon and material footprints of a welfare state: Why and how governments should enhance green investments", Environmental Science and Policy, vol. 86.

Pardo Beltrán, E. (2000): "La pobreza en Smith y Ricardo", Revista de Economía Institucional, nº 2, primer semestre.

Peck, J. (2004): "Geography and public policy: constructions of neoliberalism", Progress in Human Geography, vol. 28.

Perelman, M. (2006): Railroading Economic: The Creation of the Free Market Mythology, Nueva York, Monthly Review Press.

Philippon, T. y Reshef, A. (2012): "Wages and Human Capital in the U. S. Finance Industry: 1909-2006", The Quarterly Journal of Economics, vol. 127, nº 4.

Piketty, T. (2013): Le capital au XXIe siècle, París, Seuil.

Piketty, T.; Saez, E. y Zucman, G. (2018): "Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States", The Quarterly Journal of Economics, vol. 133, nº 2.

Piketty, T. y Zucman, G. (2014): "Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries, 1700-2010", The Quarterly Journal of Economics, vol. 129, nº 3.

Polanyi, K. (1944): The Great Transformation, Nueva York, Farrar & Rinehart.

Portes, J.; Reed, H. y Percy, A. (2017): "Social prosperity for the future: A proposal for Universal Basic Services", https://bit.ly/41Ed4xU.

Poschen, P. (2017): Trabajo decente, empleos verdes y economía sostenible. Soluciones para el cambio climático y el desarrollo sostenible, Madrid, Plaza y Valdés.

Pulawska, K. (2022): “Is a bak levy the answer to the financial crisis?”, Journal of Banking Regulation, nº 23.

Ranson, S. y Stewart, J. (1989): “Citizenship and government: management in the public domain”, Political Studies, vol. 37, nº 1.

— (1994): Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society, Nueva York, St. Martin’s.

Ravallion, M. (2022): “Missing Top Income Recipients”, The Journal of Economic Inequality, vol. 20, nº 1.

Read, C. (2016): The Public Financiers, Hampshire, Palgrave.

Reinhardt, U. E. (2010): “When value judgments masquerade as science”, New York Times, 27 de agosto, https://nyti.ms/3OlksLF.

Ribón, M. (2015): La aportación de las interrelaciones discursivas entre el sindicalismo y los nuevos movimientos sociales al marco referencial de la democracia, tesis doctoral, Cádiz, Universidad de Cádiz.

Ribón, M. y Roca, B. (2022): “¿Aliados naturales? Sindicatos, movimientos sociales y tercer sector durante la crisis económica de 2008 en España”, CIRIEC, vol. 105.

Robertson, S. (2020): “Transparencia, confianza y modelos de evaluación integrados: An ethical consideration for the Intergovernmental Panel on Climate Change”, WIRES Climate Change, vol. 12, nº 1.

Rockström, J. (2009): “A safe operating space for humanity”, Nature, nº 461.

Rodrigo Mora, F. (2011): El giro estatolátrico. Repudio experiencial del Estado de bienestar, Alicante, Maldecap.

Saez, E. y Zucman, G. (2021): El triunfo de la injusticia. Cómo los

ricos eluden impuestos y cómo hacerles pagar, Barcelona, Taurus.

Salin, P. (2014): “The neglected importance of Austrian thought in public economics”, en F. Forte, R. Mudambi y P. Navarra (eds.), A Handbook of Alternative Theories of Public Economics, Cheltenham, Edward Elgar.

Sandelin, B. (1988): “Buchanan, Wicksell and Finanztheoretische Untersuchungen”, History of Economics Society Bulletin, vol. 10, nº 2.

Santiago Muiño, E. (2015): ¡No es una estafa! Es una crisis (de civilización), Madrid, Enclave de Libros.

Schlesewsky, L. y Winter, S. (2018): “Inequalities in energy transition: The case of network charges in Germany”, International Journal of Energy Economics and Policy, vol. 8, nº 6.

Schmitt, B. (2021): Inflation, unemployment and capital malformations, Londres, Routledge.

Schultze, C. L. (1977): El uso público del interés privado, Washington, The Brookings Institution.

Scruggs, L. E. (1999): “Institutions and environmental performance in seventeen Western democracies”, British Journal of Political Science, vol. 29, nº 1, pp. 1-31.

Scruggs, L. y Allan J. (2006): “Welfare State Decommodification in 18 OECD Countries: A Replication and Revision”, Journal of European Social Policy, vol. 16, nº 1.

Sekera, J. (2014): “Re-thinking the definition of public godos”, Real-World Economics Review Blog, https://bit.ly/3BF4vZ3.

— (2016): La economía pública en crisis; un llamamiento a una nueva economía pública, Nueva York, Springer.

— (2017): “Missing from the mainstream: the biophysical basis of production and the public economy”, Real-World Economics Review, vol. 81, https://bit.ly/3MhVp9y.

— (2018): “The Public Economy: Understanding Government as a Producer. A Reformation of Public Economics”, Real-world Economics Review, nº 84.

Sekera, J. et al. (2023): “Carbon dioxide removal-what’s worth doing? A biophysical and public need perspective”, PLOS Climate, vol. 2, nº 2.

Sekera, J. y Lichtenberger, A. (2020): “Assessing carbon capture: public policy, science and societal need; a review of the literature on industrial carbon removal”, Biophysical Economics and Sustainability, vol. 5, nº 3.

Sen, A. (1999): “The possibility of social choice”, American Economic Review, vol. 89, nº 3.

— (2017): Elección colectiva y bienestar social, edición ampliada, Cambridge, Harvard University Press.

Simon, H. A. (1997): Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization, tercera edición, Nueva York, Free Press.

Skidelsky, R (2019): Money and Government: Challenge to Mainstream Economics, Londres, Penguin Books.

Smith, A. (1996 [1776]): La riqueza de las naciones, Madrid, Alianza.

Smith, M.; Yagan, D.; Zidar, O. et al. (2019): “Capitalists in the Twenty-First Century”, The Quarterly Journal of Economics, vol. 134, nº 4.

Sousa Santos, B. (2013): “Nem tudo está perdido”, Visao, nº 10.

Steffen, W. et al. (2015): “Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet”, Science, vol. 347, nº 6223.

Steinmo, S. (2010): The evolution of modern states: Sweden, Japan, and the United States, Cambridge, Cambridge University Press.

Stiglitz, J. E. y Rosengard, J. K. (2015): Economics of the Public

Sector, cuarta edición, Nueva York, W.W. Norton.

Stretton, H. y Orchard, L. (1994): Public Goods, Public Enterprise, Public Choice: The Theoretical Foundations for the Contemporary Attack on Government, Nueva York, St. Martin's.

Studenski, P. (1939): "Government as a producer", Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 206, nº 1.

— (1958): La renta de las naciones, Nueva York, New York University Press.

Sturn, R. (2010): "'Public goods' before Samuelson: interwar Finanzwissenschaft and Musgrave's synthesis", The European Journal of the History of Economic Thought, vol. 17, nº 2.

Summers, L. S. (2020): "Accepting the Reality of Secular Stagnation", Finance & Development, marzo.

Syal, R. (2018): "Taxpayers to foot £200 bn bill for PFI contracts: audit office", The Guardian, 23 de enero.

Tatterstal, A. (2010): Power in Coalition: Strategies for Strong Unions and Social Change, Ithaca, Cornell University Press.

Tax Justice Network (2021): Estado de la Justicia Fiscal. Global alliance for tax justice, Ferney Voltaire, PSI, Tax Justice Network.

Teixeira, J. F. (1997): "La Escuela de Estocolmo. ¿Una manifestación protokeynesiana?", Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, nº 32.

Tomer, J. F. (2008): Intangible Capital. Its Contribution to Economic Growth, Well-being and Rationality, Cheltenham, Edward Elgar.

Torregrosa Hetland, S. (2015): "Did democracy bring redistribution? Insights from the Spanish tax system, 1960-90", European Review of Economic History, vol. 19.

— (2021): The Spanish Fiscal Transition: Tax Reform and Inequality in the Late Twentieth Century, Nueva York, Springer.

United Nations Economic Commission for Europe (2011): Camberra Handbook on Household Income Statistics, segunda edición, Ginebra, Naciones Unidas.

Valle-Sánchez, V. (2013): "El papel del sector público en una economía moderna", eXtoikos, nº 9.

Verkuil, P. R. (2007): Outsourcing Sovereignty: Why Privatization of Government Functions Threatens Democracy and what We Can do About It, Cambridge, Universidad de Cambridge.

Vilariño, A. (2011): "La crisis financiera: orígenes y desencadenantes", en P. Gómez, Economía política de la crisis, Madrid, Editorial Complutense.

Visa Europe y Schneider, F. (2013): "Electronic payments can help governments take on Europe's massive shadow economy", KEARNEY, https://bit.ly/41Vg9d0.

VV. AA. (2020): Distributional National Accounts Guidelines: Methods and Concepts Used in the World Inequality Database, París, World Inequality Lab.

Waal, F. de (2009): The Age of Empathy. Nature's Lessons for a Kinder Society, Nueva York, Harmony Books.

Wang, N. et al. (2021): "¿Qué salió mal? Learning from three decades of carbon capture, utilization and sequestration pilot and demonstration projects", Energy Policy, vol. 158.

Ward, C. (2000): Social Policy. An Anarchist Response, Londres, Freedom Press.

Waterman, P. (1993): "Social Movement Unionism. A New Model for a New World Order?", International Political Economy Series, vol. 16.

Wendling, Z. A.; Emerson, J. W.; Esty, D. C. et al. (2018): Environmental Performance Index, New Haven, Yale Center for Environmental Law & Policy.

Westholm, E. y Beland Lindahl, K. (2012): "The Nordic welfare

model providing energy transition? A political geography approach to the EU RES directive", Energy Policy, vol. 50.

Wuyts, M. (1992): "Deprivation and public need", en M. Macintosh y M. Wuyts (eds.), Development Policy and Public Action, Oxford, Oxford University.

Zuboff, S. (2020): La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder, Barcelona, Paidós.

Zucman, G. (2013): "The missing wealth of nations: Are Europe and the US net debtors or net creditors?", Quarterly Journal of Economics, vol. 128, nº 3.

— (2014): "Tax evasion on offshore profits and wealth", Journal of Economic Perspectives, vol. 28, nº 4.

Sobre las autoras y los autores

Nuria Alonso

Profesora en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, donde imparte materias relacionadas con la economía pública, la economía política y la economía feminista, e investigadora en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales de la UCM. Con anterioridad, ha sido directora del Máster en Fiscalidad y Contabilidad de la URJC y ha trabajado como responsable de análisis económico y financiero en Servicio de Estudios del Instituto de Crédito Oficial. Su investigación en el ámbito de la deuda pública, banca pública y economía feminista ha sido publicada en revistas y editoriales nacionales e internacionales.

Miguel Artola

Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid, donde imparte asignaturas relacionadas con historia económica. Su tesis doctoral versó sobre las clases altas en la primera mitad del siglo XX, dando lugar al libro El fin de la clase ociosa. De Romanones al estraperlo, 1900-1950 (Alianza Editorial). También ha trabajado como investigador posdoctoral en la Paris School of Economics, dando lugar a un trabajo publicado en The Economic Journal.

Luis Buendía García (ed.)

Profesor titular en el Departamento de Economía y Estadística de la Universidad de León, donde imparte materias relacionadas con la economía política del sector público y la economía pública. Con anterioridad, ha trabajado también en la Universidad de A Coruña, en la de Santiago de Compostela o la Complutense de Madrid, entre

otras. Su investigación ha sido publicada en revistas como Ecological Economics, Socio-Economic Review, Cambridge Journal of Economics o Structural Change & Economic Dynamics, y en forma de capítulos y libros en editoriales diversas tanto españolas como extranjeras.

Pablo García García

Ayudante en el Departamento de Economía y Estadística de la Universidad de León, donde imparte Economía Española y Estructura Económica. Anteriormente, fue becario predoctoral en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid. Su investigación en transición energética y sus nexos con los Estados de bienestar ha sido publicada en revistas como Ecological Economics y Energy Research & Social Science.

Ángel Martínez González-Tablas

Ha sido catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, en la que ha coordinado el Programa de Doctorado de Economía Internacional y Desarrollo entre 1988 y 2003, asesor del PNUD en Nicaragua, ha dirigido la Fundación General de la UCM entre 2007 y 2010, y presidido el patronato de la FUHEM entre 2010 y 2019. Vinculado desde sus orígenes con el movimiento de economía crítica, su línea de investigación se ha centrado en temas de economía mundial, siendo autor de numerosos artículos y libros, entre ellos Economía política la globalización (2000) y Economía política mundial, tomos I y II (2007).

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente

Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Salamanca. Sus principales campos de investigación son la economía del Estado de bienestar y la economía laboral. Ha participado en numerosos

proyectos internacionales de investigación en el marco de la Unión Europea y la Organización Internacional del Trabajo. Su último libro en español es Mitos y realidades del Estado de bienestar, publicado por Alianza Editorial.

María A. Ribón

Profesora colaboradora en el Área de Sociología de la Universidad de Cádiz, donde aporta la perspectiva sociológica a los futuros egresados de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Es responsable de la única asignatura de Sociología de las Finanzas que se imparte en España. Su trabajo gira en torno al poder democratizador, transformador y utópico de los movimientos sociales y las sinergias que sus relaciones producen. Los resultados de sus investigaciones han sido publicados en revistas como Industrial Relations, CIRIEC-Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, H-ermes. Journal of Communication o Historia Actual, así como en diversas editoriales españolas y extranjeras.

Alberto Ruiz Villaverde

Profesor titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada. Imparte las asignaturas de Economía del Sector Público I y II. Ha realizado estancias de investigación en Toulouse School of Economics & INRA (University of Social Sciences, Francia); en Business School (University of Greenwich, Londres) y Advanced Water Management Centre (The University of Queensland, Brisbane, Australia), entre otros. Su actividad investigadora se concreta en dos líneas: la gestión de los servicios urbanos del agua y los efectos de la enseñanza de la economía en los estudiantes universitarios. Algunas de sus publicaciones se pueden encontrar en International Journal of Water Resources Development, Public Choice, Journal of Policy Modeling, o Water Resources Management. En relación con su segunda línea, ha publicado en Journal of Behavioral and Experimental Economics o International Review of Economics Education.

Julián Sánchez González

Profesor contratado doctor de Enfoques Económicos Poskeynesianos desde 2018 del Departamento de Teoría Económica en la Universidad Autónoma de Madrid. Coordinador del Grupo de Economía Política Alternativa (www.grepa.es) desde 2016, cuyo objetivo es la introducción de contenidos heterodoxos y más pluralismo metodológico en los planes de estudio de Economía que hoy están absolutamente sesgados a favor de la ortodoxia en sus dos vertientes: la disidente y el mainstream. Ha publicado, investiga y difunde las teorías económicas fundamentales de las escuelas poskeynesiana, marxista, macroeconomía cuántica y, en general, trabaja por una economía inclusiva, abierta a la literatura, la filosofía, las humanidades y la historia del pensamiento económico.

June Sekera

Especialista en políticas públicas cuyo trabajo y publicaciones se centran en la economía pública y la producción de bienes públicos. Es profesora visitante en The New School for Social Research, donde dirige el Heilbroner Center's Public Economy Project. También es investigadora sénior en la Universidad de Boston e investigadora sénior honorífica en el Institute for Innovation and Public Purpose del University College de Londres, donde también imparte clases en el Máster de Administración Pública de la UCL. Autora de The Public Economy in Crisis. A Call for a New Public Economics (2016), ha publicado una amplia gama de artículos sobre la economía pública y la producción colectiva no mercantil.

David Trillo

Profesor titular de la Universidad Rey Juan Carlos en el Departamento de Economía Aplicada, donde imparte materias relacionadas con la economía pública y economía política e instrumentos financieros. Es codirector académico del Máster en

Fiscalidad y Contabilidad de la URJC y ha realizado actividades de formación y asesoramiento en Latinoamérica en el ámbito de banca central y superintendencias financieras. Dirige el grupo de investigación Dinámicas y Estructuras Europeas en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales de la UCM. Ha publicado diferentes libros y artículos de investigación en el terreno de la economía pública financiera, en especial en el futuro de la banca pública y el riesgo soberano, así como en el análisis de la precariedad en Europa desde una perspectiva de género.

NOTAS

1 . “Sector Público” no es un término neutral para la economía, sino que responde a la misma lógica del pensamiento económico dominante que tiende a la individualización, en este caso del Estado, para poder estudiarlo como un agente económico más que toma decisiones racionales en un contexto de mercado.

2 . Queremos mencionar aquí, al hilo de la propuesta del economista sueco que, en la literatura sobre los Estados de bienestar, los países nórdicos han adquirido fama de confrontar diferentes tipos de populismo antiimpuestos precisamente al exigir especificar qué programas de gasto se van a recortar para financiar las reducciones de impuestos (Einhorn y Logue, 2003: 251). Sin embargo, esto no siempre ha impedido que esos recortes hayan generado importantes descuadres en las cuentas públicas, como ponen de manifiesto los programas de recorte de impuestos en los años setenta a cargo del Partido Popular Danés o las del Partido Moderado sueco en medio de la crisis de comienzos de los noventa (Einhorn y Logue, 2003; Steinmo, 2010: 65).

3 . Muchos de los economistas que se habían opuesto a Keynes vieron con buenos ojos las dictaduras latinoamericanas que, en sus discursos, mostraban oposición a todo tipo de intervencionismo económico. Aquí es famosa la paradoja de Hayek quien, a pesar de haberse manifestado en obras como Camino de servidumbre a favor claramente de la libertad individual, en 1981 declaraba al periódico chileno El Mercurio lo siguiente: “Mi preferencia personal se inclina a una dictadura liberal y no a un gobierno democrático donde todo liberalismo esté ausente”, palabras que resultaron clarificadoras de la intención última de quienes promovían la libertad irrestricta del mercado pero, por lo visto, no tanto de las personas cuando han de

elegir cómo gobernarse a sí mismas.

4 . Hay excepciones; por ejemplo, véase Goodwin et. al. (2023).

5 . La economista Neva Goodwin acuñó el término “economía central” (core economy) para referirse a las actividades productivas de los hogares y las comunidades.

6 . Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); consultado el 30-1-23, bit.ly/3od1ImV.

7 . Otros campos, además de la economía, no abordan adecuadamente la función del Estado como productor. Los economistas políticos se ocupan de los “poderes” del Estado y de sus ramas, más que de su función como productor. El ámbito de la Aministración pública no se ocupa de los conceptos de producción colectiva.

8 . Nótese que “necesidades” incluye las necesidades de personas, organizaciones, empresas y comunidades.

9 . Hay dos excepciones. Una es la recaudación de ingresos como objetivo para subvencionar de forma cruzada el suministro de otros bienes o servicios públicos. La otra son las empresas estatales, creadas por los Gobiernos para satisfacer una necesidad pública pero que cobran un precio a los usuarios para cubrir gran parte o la totalidad de los costes. Los organismos públicos que cobran tarifas significativas a los usuarios se incluyen a veces en el “sector empresarial” de la contabilidad nacional. La metodología estadounidense incluye en la categoría de “sector empresarial” al

servicio de correos, el transporte local, los organismos públicos de tratamiento de aguas y aguas residuales, los puertos aéreos y marítimos y otras “empresas públicas”. La Oficina de Análisis Económico (2017: 9-3, 9-4) reconoce varias de las deficiencias de esta convención contable.

10 . Musgrave, citado en Michael Albert y Robin Hahnel, “A Quiet Revolution In Welfare Economics”, disponible en bit.ly/3BDuiAK.

11 . Aunque este manual hace un guiño retórico a la toma de decisiones colectiva, vuelve a la modelización económica estándar, utilizando una “curva de demanda colectiva” para explicar lo que denomina la “demanda” de bienes públicos (p. 119 y 249).

12 . Para una sorprendente disección de la eficiencia de Pareto, véase Uwe Reinhardt (2010).

13 . Una tercera razón: una campaña mundial de la industria de los combustibles fósiles para convencer a los Gobiernos de que subvencionen la captura de carbono.

14 . La venta de “compensaciones” o “créditos” de carbono es una táctica creciente para financiar la captura de carbono, pero estos sistemas no reducen el nivel de CO2 atmosférico.

15 . Aunque esta opción tiene problemas como indicador de importancia del Estado de bienestar, ya que las intervenciones de este en materia de política social van más allá del ámbito presupuestario, por ejemplo, mediante la regulación de las condiciones de trabajo o el salario mínimo, actualmente no

disponemos de indicadores alternativos globales homogéneos que permitan hacer un mejor seguimiento del papel del Estado de bienestar. En todo caso, indicadores alternativos basados en las características de algunas prestaciones sociales, como pensiones o desempleo, como el desarrollado por Scruggs y Allan (2016), apuntan en la misma dirección. Junto a ello, en algunos países gran parte de los gastos sociales que normalmente asume el sector público en otros, como la sanidad y las pensiones, son asumidos, para algunos colectivos, por las empresas, llegando a suponer estos gastos, en algunos países como Canadá, Países Bajos, Reino Unido y de forma destacada Estados Unidos, hasta cinco puntos porcentuales del PIB (Adema y Fron, 2020).

16 . En el caso de Irlanda, como ocurre también con Luxemburgo, la presencia de numerosas multinacionales que sitúan los beneficios obtenidos en sus operaciones comerciales en Europa en estos países da lugar a unos valores del PIB muy elevados (muy superiores a la renta nacional), lo que se traduce en bajo peso del gasto social sobre el PIB. Ello se suma al hecho de que el Estado de Bienestar irlandés es de los menos desarrollados de la UE, situando al país al final del ranking de países en términos de gasto social relativo.

17 . Eurostat: “General government expenditure by function” (COFOG). En el caso de España, el gasto total pasa del 42% en 2019 al 52% en 2020.

18 . Igualmente hay que señalar que la información presentada no refleja los ajustes a la baja en el peso del Estado de bienestar que se ha producido en países como Suecia, que antes estaban en la vanguardia de su desarrollo y que ahora se encuentran en valores medios de gasto social (Buendía, 2015). De hecho, si nos centramos en los países de la UE(15), hasta la Gran Recesión se observa un proceso de convergencia en el esfuerzo de protección social (gasto social/PIB) y divergencia desde entonces, con una dispersión (medida por la desviación estándar) al final del periodo 1990-2019

similar a la existente al principio de este.

19 . La pregunta en concreto es: “Algunas personas piensan que deberían mejorarse los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque haya que pagar más impuestos (en una escala de 0 a 10, estas personas se situarían en la posición 0). Otras piensan que es más importante pagar menos impuestos, aunque eso signifique reducir los servicios públicos y prestaciones sociales (se situarían en la posición 10 de la escala). Y hay otras que se sitúan en posiciones intermedias. ¿En qué lugar se situaría usted?”. El 34% señalado es la suma de las personas que contestan de 0 a 3. El 45% se sitúan en posiciones más tibias, de 4 a 7 (CIS, 2022: 5 pregunta 9). De acuerdo con el análisis longitudinal 2008-2017 de la pregunta realizado por Calzada y Del Pino (2018), este porcentaje habría caído del 42% en 2008 a poco más del 20% en 2011, para aumentar lentamente desde entonces, aunque sin recuperar, como se ha visto, los valores de partida.

20 . Un resumen de la relación entre Estado de bienestar y desigualdad y pobreza se puede encontrar en los capítulos 4 y 7 de Muñoz de Bustillo (2019).

21 . Una paradoja que se explica en parte por la mayor tasa de participación de la mujer en el mercado de trabajo en Estados de bienestar altamente desarrollados.

22 . En el caso de España, en 2021 la tasa de riesgo de pobreza entre los desempleados era del 45%; entre la población inactiva laboralmente, del 30%; del 13% entre los jubilados y del 12,7% entre las personas con empleo (Eurostat).

23 . Véase Backhouse y Boianovsky (2016).

24 . Por ejemplo, un reciente informe de McKinsey (2022) estima que la transición puede suponer un aumento del coste del acero y del cemento (sectores con alta emisión de GEI) en 2050 de un 30 y un 45%, respectivamente.

25 . La esperanza de vida a los 65 ha pasado de los 13 años de 1960 a los casi 20 en 2019, aunque se ha reducido a 19 en 2021 como resultado de la pandemia.

26 . De la forma en que se decida cómo se abordará esta cuestión desde el Estado de bienestar surgirán también importantes efectos en materia de desigualdad de género pues, como ocurre con los cuidados infantiles, son las mujeres las que interrumpen en mayor proporción sus carreras profesionales para asumir, en este caso, las tareas de cuidados vinculadas a la dependencia (véanse, por ejemplo, Medialdea, 2016 o, para el caso español, los datos de la publicación del INE “Mujeres y hombres en España. Conciliación trabajo y familia”) y esta tendencia es más acentuada allí donde el Estado de bienestar está menos desarrollado (Esping-Andersen et al., 2002).

27 . Nos referimos a los 11 millones de diferencia entre la población estimada por el INE en 2050 en el escenario central de inmigración frente al escenario de inmigración nula más los 7,5 millones nacidos en el extranjero correspondientes al 16% de población de 2022 (INE: “Población y fenómenos migratorios, resultados nacionales, análisis de sensibilidad”).

28 . A modo de ejemplo, el riesgo de pobreza o exclusión social entre la población inmigrante de fuera de la Unión Europea en España en 2021 era del 65%, comparada con el 23,6% entre la

población española (INE: “Encuesta de condiciones de vida”).

29 . Para un análisis detallado del cambio del empleo desde una perspectiva de género en las últimas dos décadas, véase Eurofound (2021).

30 . En esta misma línea, un reciente trabajo de García-García, Buendía y Carpintero (2022) confirma para 23 países europeos entre 2008 y 2016 la ausencia de conexión entre resultados medioambientales y condiciones sociales, y rechaza la hipótesis de la sinergia.

31 . El IDM es un indicador agregado, compuesto de 24 indicadores que cubren los ámbitos de la salud medioambiental (con tres dimensiones: calidad del aire, del agua y exposición a metales) y la vitalidad del ecosistema (con siete dimensiones: biodiversidad y hábitat, bosque, pesca, clima y energía, polución del aire, recursos hídricos y agricultura).

32 . Para profundizar en la selección de indicadores y su posterior tratamiento, se sugiere consultar un análisis teórico-empírico conciliador de las discusiones (García-García, Buendía y Carpintero, 2022).

33 . Todas las series sobre cuentas nacionales distributivas se pueden descargar en la página web del World Inequality Lab (wid.world).

34 . El lector posiblemente podrá objetar que el sistema de pensiones no se encuentra en equilibrio salvo en raras excepciones

y, en el caso de nuestro país, existe un déficit cuya magnitud varía en cada año. Con vistas a aislar estos efectos, las cuentas nacionales distributivas recomiendan distribuir el saldo resultante (es decir, cubrir el déficit) entre todas las fuentes de renta. Es una opción discutible, pero que tiene una lógica económica fácil de comprender.

35 . Véase al respecto la excelente estadística Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias de la Agencia Tributaria (AEAT, 2022). Su valor ya fue expuesto por Díaz García et al. (1993).

36 . Para la metodología específica usada para España, véase “Distributional National Accounts in Spain: A Methodological Note”, shorturl.at/tzKMQ.

37 . En los casos en que esto no es posible se acude de nuevo a otras encuestas para imputar las prestaciones en función de variables sociodemográficas.

38 . Las rentas mixtas son las rentas generadas por el negocio de los autónomos. Dado que dichas rentas combinan los rendimientos del trabajo y del capital, la metodología de las cuentas nacionales distributivas establece como principio general que un 70% de las rentas se consideren como ingresos del trabajo y el resto como parte de capital. Las pensiones no contributivas forman parte de la definición de renta nacional después de impuestos, transferencias y consumo público, ya que son consideradas como una transferencia en DINA.

39 . Los ingresos por alquileres incluyen tanto las rentas efectivas como las imputadas, esto es, los ingresos hipotéticos que los

propietarios obtendrían si dichos inmuebles estuvieran alquilados. Contabilizar estas rentas es decisivo para medir correctamente los recursos de los que efectivamente disponen el amplio número de personas que viven en una vivienda en propiedad. Por simplificar el análisis, las rentas inmobiliarias están netas de intereses por deudas.

40 . Obsérvese que en ambos gráficos se reproducen con mayor nivel de detalle las diferencias de composición de ingresos en el top 1%.

41 . Téngase en cuenta que una persona que no perciba rentas del trabajo (salarios o pensiones), pero que tenga una vivienda en propiedad (sea en titularidad única o compartida con su pareja), es muy probable que solo perciba este alquiler imputado desde la óptica de la renta nacional antes de impuestos. Esta situación se produce con más frecuencia entre las mujeres, pues, aunque en España la tasa de actividad femenina ha crecido de forma importante, sigue siendo más baja que para los hombres, en particular en grupos de edad avanzada.

42 . La única excepción reseñable la constituye el análisis de Alvaredo et al. (2009) sobre los grupos con elevados ingresos en el IRPF.

43 . Cabe recordar de nuevo que en el marco de las cuentas nacionales distributivas no se incluyen las cotizaciones sociales en el análisis distributivo. En España estas constituyen aproximadamente un 20% de la renta nacional, de forma que, hasta 2019, la suma de impuestos y cotizaciones sociales representaba generalmente en torno a un 45% de la renta nacional (o un 36-37% del PIB).

44 . El consumo público que se engloba en esta otra partida incluye los servicios generales, defensa, orden público y seguridad, vivienda, asuntos económicos, medioambiente y ocio. Con mucha diferencia, las partidas más importantes son la de servicios generales, asuntos económicos, orden público y seguridad.

45 . Estas tendencias son muy similares a las elaboradas por López Laborda et al. (2021) sobre una simulación más elaborada. Véase también el capítulo 6 en este libro.

46 . En el contexto de la crisis financiera mundial se llamó “troika” al grupo de decisión y gestión de los rescates y ayudas a los Gobiernos de la UE formado por la Comisión Europea (CE), el Banco Central Europeo (BCE) y el FMI.

47 . Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

48 . El término “deuda pública” técnicamente se denomina “deuda pública bruta” porque recoge el total de pasivos financieros (obligaciones de pago) sin tener en cuenta los activos del conjunto de las Administraciones públicas.

49 . Suma de impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales en porcentaje del PIB.

50 . Se recogen tipos medios calculados con los impuestos sobre los beneficios de las sociedades, incluidas las ganancias patrimoniales en el numerador; en el denominador se suman los resultados netos de las sociedades no financieras y financieras, intereses recibidos, rentas de la propiedad, rentas de seguros y dividendos recibidos; se

restan intereses, rentas de propiedad, seguros y dividendos pagados. En cualquier caso, en Francia, en 2020, se produce un salto muy significativo que probablemente se deba a ajustes derivados del efecto de la pandemia.

51 . Stellantis es un caso paradigmático, porque una de las empresas que entró en la fusión, PSA, tenía un porcentaje superior al 10% en manos del Estado francés. La Comisión Europea aceptó las condiciones de la fusión entre PSA y FCA en 2020 y ningún sector institucional puso obstáculos a que la sede de la nueva sociedad estuviera en Países Bajos.

52 . https://www.oecd.org/tax/beps/about/.

53 . En el caso de los países con fuerte economía sumergida, se puede estar infravalorando el fraude fiscal, porque en la estimación de la diferencia entre la recaudación potencial y la real se están usando las estimaciones de los propios gobiernos, eso señalan los técnicos de Gestha, https://bit.ly/43bu13T.

54 . El informe del comité de personas expertas que ha redactado el libro blanco para la reforma fiscal en España (Ministerio de Hacienda, 2022) señala propuestas en idéntica dirección, con una gran profundización en el detalle de análisis de los ingresos tributarios y sus efectos redistributivos y propuestas interesantes en el ámbito de la gestión tributaria y el volumen de recursos afectos a la inspección fiscal.

55 . https://www.icrict.com.

56 . Además de otras medidas como exigir a todas las empresas que reciban apoyo estatal que tengan que publicar su reporte país por país (con los principales datos financieros y tributarios en cada territorio en el que operan) o que se publiquen datos sobre la riqueza off-shore para que cada jurisdicción pueda gravar de forma efectiva y progresiva el patrimonio neto de sus residentes, con un mayor control de los tipos reales que paguen las grandes fortunas y los contribuyentes de altas rentas.

57 . España introdujo en 2021 parte de estas propuestas, como el impuesto sobre determinados servicios digitales o un impuesto del 0,2% sobre las operaciones de compraventa de acciones de empresas españolas con capitalización bursátil superior a 1.000 millones de euros. En 2023 ha sumado otras medidas, como un impuesto que grava el 4,8% de los intereses y comisiones de bancos comerciales, o un impuesto a las energéticas de 1,2% sobre el valor de sus ventas con unos umbrales en función de la facturación para que sean gravadas sobre grandes entidades en ambos casos.

58 . La comisión que ha elaborado el libro blanco para la reforma fiscal en España ha recomendado cambios en la tributación de los impuestos propios autonómicos, una modificación de los impuestos especiales sobre producción e importación para que graven consumo efectivo y por tanto incentive la eficiencia energética, la supresión del impuesto sobre el valor de la producción eléctrica (por no reportar beneficios medioambientales) complementada con otros cambios en impuestos especiales sobre combustibles y un aumento en la fiscalidad de hidrocarburos.

59 . https://wid.world/.

60 . Sekera (2018: 54) enfatiza dentro de los enfoques sistémicos las diferencias entre los tradicionales, los que denomina “system

dynamics” y los funcionales, en los que ella se sitúa.

61 . Un tratamiento más amplio sobre estructuras institucionales, en Martínez González-Tablas (2007).

62 . Un análisis más amplio sobre componentes y relaciones básicos del SEC, en Martínez González-Tablas (2007), volumen II, capítulo 1.

63 . Hemos postulado que, en última instancia, el propósito de la actividad económica es común para todos los SE y lógicas reguladoras, aunque lo persigan con medios y procedimientos diversos y lo consigan en distinto grado.

64 . Una parte de los autores que reivindican la Economía Pública —de los que son significativos las citadas Sekera y Goodwin— aciertan al no creer que el mercado tenga capacidad para autorregularse y en torno a él regular la totalidad de la actividad económica, pero van más allá de lo debido cuando tampoco creen que exista una regulación procedente de un SE, del que el mercado es solo una parte, que tiene una lógica de funcionamiento y una capacidad reproductiva que, mientras exista, no puede ser ignorada por la intervención pública. Es importante tenerlo en cuenta, aunque, como indica Galbraith (2018), La regulación es el componente institucional y político clave de las infraestructuras.

65 . Martínez González-Tablas (2007), vol. I, para un análisis en profundidad de las FE.

66 . Zuboff (2020) proporciona una visión compleja del proceso y

las implicaciones potenciales de la revolución de la información.

67 . El paso de la globalización neoliberal a un imperialismo globalizado simboliza el desarrollo desigual en que está inmersa la mundialización. Véase al respecto el número monográfico de la Revista de Economía Crítica programado para el verano de 2024.

68 . A lo largo de su obra, Naredo ha analizado con especial amplitud y sentido crítico la evolución del pensamiento económico, y en Naredo el mismo autor (2019) estudia con agudeza el proceso, la estructura y las consecuencias de la evolución del lucro en las sociedades desarrolladas.

69 . Piketty, a lo largo de su dilatada obra, se ha ocupado del tema con una visión espaciotemporal amplia y otros autores como Milanovic (2016) y Chancel (2022) también lo han hecho desde perspectivas útiles para nuestro propósito. Véase también el capítulo 5 de este volumen.

70 . No entrar en su caracterización no essignifica ignorar su importancia. Ahí está para demostrarlo la obra de Olstrom, comentada con sutileza por Aguilera (2012).

71 . Las comunidades y familias, formarían la “economía core” subrayada por diversos autores, y mencionada por nosotros más arriba a partir de Goodwin (2018) y Sekera (2018).

72 . Sekera, en el capítulo 2 de este libro y en trabajos anteriores (por ejemplo, Sekera, 2018), analiza con lucidez cómo ha tendido a ser ocultada la presencia fáctica de la economía pública e ignorada

su aportación al pensamiento económico y, cuando el sistema se ha visto obligado a reconocerla, ha tendido a valorarla, de forma a todas luces inadecuada, con los criterios propios del mercado y la RCp.

73 . Reflexionan sobre aspectos de este proceso Castells (2017) y Jones (2015).

74 . Una muestra indicativa de la multiplicidad de temas abordados desde el punto de vista jurídico, en Muñoz Machado (2010).

75 . Se ahonda en la reflexión sobre este ámbito en el siguiente capítulo de este libro.

76 . Saez y Zucman (2021) aportan un concienzudo análisis, con abundante riqueza empírica, de la evolución del sistema impositivo en las últimas décadas y de los medios que se podrían utilizar para revertirla. Véase asimismo el capítulo 6 en este volumen.

77 . Son especialmente relevantes para entender los planteamientos en torno a las nuevas funciones del Estado emprendedor, la necesidad de otra mirada sobre el valor de las cosas y la misión de la Economía, los materiales publicados por Mazzucato en la última década.

78 . Son muchos los sectores en los que hay experiencia de conciertos: infraestructuras, innovación, prestación de servicios públicos (agua, basuras…), sanidad (servicios especializados, hospitales, atención primaria), educación, dependencia y cuidados. Sería una miopía irresponsable mirar para otro lado, porque de

todas ellas se puede aprender, aunque demasiado a menudo más de los errores y usos indebidos, que de los aciertos.

79 . Sobre estas cuestiones, véase Martínez González-Tablas (2023).

80 . La necesidad de construir una economía inclusiva que sea capaz de integrar las miradas básicas sobre la actividad económica, subyace a lo largo de todo lo expuesto y la colección en la que se edita este libro es una muestra puntual de la línea aque hay que seguir.

81 . Véanse diferentes posturas en Colectivo Etcétera (2014), Carretero Miramar (2008) y Rodrigo Mora (2011), que, en cierta manera, no hacen sino continuar la discusión de Ward (2000). Una síntesis más reciente y muy interesante, ligada además a la crisis ecológica, es la del último capítulo de Santiago Muiño (2015). La lectura de este último apuntaría curiosamente y en cierto sentido a la idea que hemos mencionado en el capítulo 1 acerca de la descontextualización de Wicksell pues, en efecto, las críticas al Estado que Bakunin elabora con gran claridad en sus obras clásicas aluden a un Estado con funciones diferentes de las que hoy asume. Este tipo de cuestiones, que requieren un análisis más detenido del que podemos hacer ahora, surgieron durante la revolución española de 1936 (véanse, por ejemplo, los capítulos sobre el tema en Arrizabalo Montoro, 2022).

COLECCIÓN ECONOMÍA INCLUSIVA

La profundización de la crisis ecosocial reclama un paradigma inclusivo capaz de combinar las perspectivas de la economía política, la economía ecológica y la economía feminista ofreciendo una mirada compleja e integradora. La colección de Economía Inclusiva responde a este reto asumiendo el desafío de construir un paradigma integrador de las distintas corrientes críticas que enlace el análisis y tratamiento de los problemas actuales con las transiciones imprescindibles y urgentes hacia una forma alternativa de producir, intercambiar y distribuir los bienes y servicios necesarios para una existencia socialmente justa y ambientalmente sostenible. En esta línea, el propósito de la colección es acoger materiales teóricos y empíricos, analíticos y propositivos, españoles e internacionales, que traten de entender el tiempo que vivimos y de hacer posibles los procesos de cambio que necesitamos.

Colección

Economía Inclusiva

1. Fundamentos para una economía ecológica y social

Clive L. Spash

2. Economía política feminista

Astrid Agenjo Calderón

3. Bioeconomía para el siglo XXI

Luis Arenas, José Manuel Naredo y Jorge Riechmann (eds.)

4. Desigualdades insostenibles

Lucas Chancel